

## Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik: eine Implementationsstudie

Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
W. Bertelsmann Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brussig, M., & Schwarzkopf, M. (2011). *Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik: eine Implementationsstudie*. (IAB-Bibliothek (Forschungsarbeiten), 329). Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag. <https://doi.org/10.3278/300748w>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Institut für Arbeitsmarkt-  
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der  
Bundesagentur für Arbeit

IAB

# IAB-Bibliothek

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

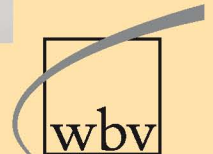
329

## Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik

Eine Implementationsstudie

Martin Brussig, Manuela Schwarzkopf

Forschungsarbeiten



Institut für Arbeitsmarkt-  
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der  
Bundesagentur für Arbeit

IAB

# IAB-Bibliothek

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

329

## Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik

Eine Implementationsstudie

Martin Brüssig, Manuela Schwarzkopf

Forschungsarbeiten



#### Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses E-Book ist auf dem Grünen Weg Open Access erschienen. Es ist lizenziert unter der CC-BY-SA-Lizenz.



**Herausgeber der Reihe IAB-Bibliothek:** Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-0  
■ **Redaktion:** Martina Dorsch, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-32 06, E-Mail: [martina.dorsch@iab.de](mailto:martina.dorsch@iab.de)  
■ **Gesamtherstellung:** W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld ([wbv.de](http://wbv.de)) ■ **Rechte:** Kein Teil dieses Werkes darf ohne vorherige Genehmigung des IAB in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet oder verbreitet werden.

© 2011 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg/  
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

In der „IAB-Bibliothek“ werden umfangreiche Einzelarbeiten aus dem IAB oder im Auftrag des IAB oder der BA durchgeführte Untersuchungen veröffentlicht. Beiträge, die mit dem Namen des Verfassers gekennzeichnet sind, geben nicht unbedingt die Meinung des IAB bzw. der Bundesagentur für Arbeit wieder.

ISBN 978-3-7639-4037-0 (Print)  
ISBN 978-3-7639-4038-7 (E-Book)  
ISBN-A: 10.978.37639/40370

Best.-Nr. 300748

[www.iabshop.de](http://www.iabshop.de)

[www.iab.de](http://www.iab.de)

# Inhalt

<b>Vorwort .....</b>	<b>7</b>
<b>1      Einleitung: Gegenstand und Fragestellungen der Untersuchung.....</b>	<b>11</b>
<b>2      Eingliederungszuschüsse: Hintergrund und Rahmenbedingungen.....</b>	<b>17</b>
2.1    Die Entwicklung von Eingliederungszuschüssen seit dem Arbeitsförderungsgesetz.....	17
2.2    Eingliederungszuschüsse: Voraussetzungen und Leistungen .....	26
2.2.1   Im Dickicht von Vermittlungshemmnissen, Minderleistungen und Eingliederungserfordernissen.....	26
2.2.2   Allgemeine Förderungsvoraussetzungen .....	30
2.2.3   Eingliederungszuschüsse im Detail.....	32
2.3    Förderstrukturen: Zugänge in Eingliederungszuschüsse.....	40
<b>3      Theoretische Perspektiven und Stand der Forschung .....</b>	<b>47</b>
3.1    Zur Begründung von Eingliederungszuschüssen in der arbeits- ökonomischen Diskussion.....	47
3.2    Eingliederungszuschüsse direkt an Arbeitgeber.....	51
3.2.1   Modellanalysen und quantitative Studien.....	51
3.2.2   Implementationsanalysen.....	56
3.3    Eingliederungsgutscheine für Arbeitnehmer.....	60
3.4    Fazit .....	63
<b>4      Untersuchungskonzept.....</b>	<b>65</b>
4.1    Untersuchungsdimensionen und Akteure im Unter- suchungsfeld .....	65
4.1.1   Untersuchungsdimensionen.....	65
4.1.2   Akteure im Untersuchungsfeld.....	67
4.2    Erhebungsmethoden und -instrumente .....	69
4.2.1   Fallstudien in Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen .....	69

4.2.2	Fallstudien zum betrieblichen Rekrutierungsverhalten .....	73
4.2.3	Die Perspektive geförderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer .....	76
4.3	Auswahl der Untersuchungsregionen .....	82
<b>5</b>	<b>Handhabung von Eingliederungszuschüssen.....</b>	<b>85</b>
5.1	Die Handhabung von Eingliederungszuschüssen in Arbeitsverwaltungen .....	85
5.1.1	Die Organisation der öffentlichen Arbeitsverwaltung in zwei Rechtskreisen .....	85
5.1.2	Die Handhabung durch Geschäftsführung und Vermittlungsfachkräfte in den Arbeitsagenturen.....	86
5.1.3	Die Handhabung durch Geschäftsführung und Vermittlungsfachkräfte in den Grundsicherungsstellen.....	103
5.1.4	Zur Dokumentation der Förderfälle in Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen.....	112
5.1.5	Gender Mainstreaming bei der Planung und Vergabe von Eingliederungszuschüssen .....	115
5.2	Betriebe.....	119
5.3	Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.....	138
5.4	Die Vergabe von Eingliederungszuschüssen als Verhandlung.....	157
<b>6</b>	<b>Ausgewählte Aspekte.....</b>	<b>163</b>
6.1	Varianten des Eingliederungszuschusses in der Praxis.....	163
6.1.1	Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen (§ 219 SGB III) .....	163
6.1.2	Qualifizierungszuschuss und Eingliederungszuschuss für Jüngere (§§ 421o, p SGB III) .....	168
6.1.3	Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f SGB III).....	172
6.1.4	Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer (§ 223 SGB III) .....	174
6.2	Rechtskreiskonkurrenz?.....	186
6.3	Alternative Instrumente zum Eingliederungszuschuss: Praktika und Qualifizierung .....	189

7	Fazit.....	193
7.1	Zusammenfassung .....	193
7.2	Handlungsempfehlungen.....	199
7.2.1	Zur Weiterentwicklung der Eingliederungszuschüsse im bestehenden Regelungsrahmen.....	199
7.2.2	Das Szenario einer grundlegenden Umstellung auf Eingliederungsgutscheine.....	207
7.2.3	Weitere Handlungsempfehlungen.....	209
	Literatur .....	211
	Anhang .....	222
	Executive Summary.....	233
	Kurzfassung.....	239





## Vorwort

Aktive Arbeitsmarktpolitik zielt darauf ab, Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zumindest die Dauer solcher Zeiten zu verkürzen. Wie aber Umfang und Ausgestaltung in Deutschland aussehen sollten, darüber diskutieren Politik und Fachöffentlichkeit ausgesprochen kontrovers. Befunde aus Evaluationsstudien der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik können dazu beitragen, diese Debatte zu versachlichen und Gestaltungshinweise für die Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums geben. Eingliederungszuschüsse gehören – mit mehr als 250.000 Förderzugängen in den Jahren 2007 bis 2010 – zu den wichtigen Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Diese zeitlich befristeten Lohnkostenzuschüsse können Arbeitgeber in Deutschland bei der Einstellung von Personen mit eingeschränkter Vermittelbarkeit erhalten. Sie sollen einen Anreiz zur Einstellung von Personen mit Vermittlungshemmnissen schaffen, indem sie tatsächliche oder vermutete Produktivitätsnachteile der Geförderten ausgleichen. Sowohl die Entscheidung über die Gewährung der Förderung als auch über Höhe und Dauer des Zuschusses liegt – unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen – im Ermessen der Vermittlungsfachkräfte.

Am IAB hat die Analyse arbeitsmarktpolitischer Instrumente, insbesondere des Eingliederungszuschusses, eine lange Tradition – wie auch die Literaturübersicht am Ende des Vorworts zeigt. Nicht zuletzt die hohen Förderzahlen begründen auch aktuell ein großes Interesse an neuen Ergebnissen zum Eingliederungszuschuss und seiner Umsetzung. Die letzte qualitative Studie der Einsatzbedingungen des Instruments erfolgte im Rahmen der Evaluation der ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt durch das Institut Arbeit und Technik (IAT) und wurde im Jahr 2006 vorgelegt (ZEW et al. 2005, 2006). Veränderungen in den allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen sowie Neuerungen beim Instrument ließen im Jahr 2009 eine Aktualisierung und Erweiterung der damaligen Befunde als wichtig erscheinen: Seit dem Jahr 2007 hat sich die Ausgestaltung des Instruments deutlich geändert. 2007 wurden ein separater Eingliederungszuschuss für Ältere ab 50 Jahren, ein separater Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer sowie ein Qualifizierungszuschuss für Jüngere unter 25 Jahren eingeführt. Mit Wirkung vom 1. Januar 2008 können Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, zudem einen Eingliederungsgutschein erhalten. Aber nicht nur die Ausgestaltung des Instrumentes selbst, sondern auch die operativen Bedingungen des vermittlerischen Handelns haben sich im Zeitablauf verändert. Insbesondere wurden im Laufe des Jahres 2009 in der Bundesagentur für Arbeit für die beiden Rechtskreise des SGB II und III die Vermittlungsprozesse auf das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit umgestellt. Dieses soll die bereits existierenden Ansätze zu

einem neuen, rechtskreisübergreifenden Gesamtkonzept weiterentwickeln und stärker als bisher die identifizierten Stärken und Schwächen von Kunden in den Vordergrund stellen.

Das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) hat vor diesem Hintergrund in Kooperation mit dem IAB in einer Implementationsstudie im Jahr 2010 die Einsatzbedingungen der unterschiedlichen Varianten des Eingliederungszuschusses und die Handlungsrationitäten der beteiligten Akteure untersucht. Die Studie nutzt qualitative Verfahren der empirischen Sozialforschung, um nachzuvollziehen, nach welchen Handlungsmustern Eingliederungszuschüsse vor Ort eingesetzt wurden. Qualitative Verfahren streben eine „inhaltliche“ Repräsentativität an, um im Verlauf des Forschungsprozesses möglichst die für eine Frage relevanten Fallkonstellationen zu erfassen und zu untersuchen. In je sieben Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen (darunter zwei zugelassenen kommunalen Trägern) sowie 15 Betrieben wurden im Jahr 2010 leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Insgesamt 48 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurden in fünf Gruppendiskussionen und Einzelinterviews befragt. Darüber hinaus wurden Dokumentenanalysen durchgeführt. Um die identifizierten Fallkonstellationen auch von ihrer quantitativen Gesamtbedeutung her einzuschätzen und statistisch repräsentative Aussagen zu treffen, wären zusätzliche standardisierte Befragungen einer hinreichend hohen Anzahl von Vermittlungsfachkräften, Betrieben und Erwerbspersonen erforderlich.

Der Fokus der Studie lag einerseits auf den Grundsatzentscheidungen der Leitungsebenen von Agenturen und Jobcentern, andererseits auf den Handlungen und Handlungsproblemen von Vermittlungsfachkräften, Betrieben und Arbeitslosen. Forschungsleitende Fragen waren: Wie werden die gesetzlichen Regelungen vor Ort umgesetzt? Wie nutzen Betriebe die Förderung? Wie beurteilen Arbeitslose die Förderung? Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren? Was sind fördernde und hemmende Faktoren für den Erfolg des Eingliederungszuschusses? Tragen Eingliederungszuschüsse zur Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender Mainstreaming) bei? Die Ergebnisse geben Aufschluss über die Logik des Vermittlungsprozesses, sie identifizieren Umsetzungsprobleme und erschließen Verbesserungspotenziale. Die Studie leistet damit einen eigenständigen wissenschaftlichen Beitrag zu einem tieferen Verständnis eines Teilbereichs des Vermittlungsprozesses. Sie ist komplementär zu den bisherigen, quantitativ ausgerichteten Wirkungsanalysen des IAB zum Eingliederungszuschuss einzuordnen.

Im Folgenden sind zentrale Befunde und Empfehlungen der Studie in aller Kürze zusammengefasst: Für Arbeitsagenturen und Jobcenter sind Eingliederungszuschüsse ein vertrautes Instrument, dessen Stellenwert für die Integration von Personen mit Vermittlungshemmnissen überwiegend positiv beurteilt wird. Die Ausdifferenzierung der Fördervarianten seit dem Jahr 2007 hat sich in der Praxis nicht be-

währt; das IAQ empfiehlt daher, als gesonderte Variante nur den Eingliederungszuschuss für Schwerbehinderte zu erhalten. Die Einführung des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit hat die Handhabung von Eingliederungszuschüssen nicht wesentlich verändert. Einen „Förderwettbewerb“ zwischen den Rechtskreisen SGB II und SGB III konnten die Forscher nicht feststellen. Für dringlich geboten hält das IAQ eine Klarstellung der Begriffe „Vermittlungshemmnisse“, „Minderleistungen“ und „Eingliederungserfordernisse“. Das Institut betont, dass sich die Feststellung von Minderleistungen in der Praxis schwierig gestaltet. In den befragten 15 Betrieben kamen die meisten Förderfälle „reaktiv“ zustande, also auf Anfrage des Betriebs hin. Arbeitsuchende sind in die Verhandlungen um die Gewährung eines Eingliederungszuschusses kaum eingebunden. Nach Aussagen der Betriebe beeinflussen bewerberseitige Hinweise auf eine Fördermöglichkeit die Einstellungschancen nicht. Schließlich spielen Gender Mainstreaming und Frauenförderung bei der Planung, Steuerung und Vergabe von Eingliederungszuschüssen keine besondere Rolle.

Insgesamt gibt die Studie von Martin Brussig und Manuela Schwarzkopf umfassende und fundierte, in weiten Teilen auch neue Einblicke in die Einsatzbedingungen des Eingliederungszuschusses. Die Befunde kommen rechtzeitig, um auch in der Instrumentenreform des Jahres 2011 Berücksichtigung zu finden. Das vorliegende Buch sollte daher auf einen breiten, interessierten Leserkreis treffen.

Gesine Stephan, August 2011

## Literaturübersicht: Ausgewählte Studien mit IAB-Beteiligung zum Eingliederungszuschuss

- Brinkmann, Christian (1985): Zum Erfolg von Eingliederungsbeihilfen (EB): Struktur und Verbleib der Geförderten, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 18, 439–449.
- Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula; Stephan, Gesine (2007): Eingliederungszuschüsse: Die Geförderten profitieren, IAB-Kurzbericht 9/2007.
- Bernhard, Sarah; Brussig, Martin; Gartner, Hermann; Stephan, Gesine (2008): Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, IAB-Kurzbericht 12/2008.
- Brussig, Martin; Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula (2008): Die Reform der Eingliederungszuschüsse durch Hartz III und ihre Auswirkungen für die Förderung von Arbeitslosen, Sozialer Fortschritt 57, 66–75.
- Hartmann, Josef (2004): Lohnkostenzuschüsse und Integration schwer vermittelbarer Personen in den ersten Arbeitsmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 284.

- Jaenichen, Ursula (2000): Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33, 445–461.
- Jaenichen, Ursula (2002): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit – Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 35, 327–351.
- Jaenichen, Ursula (2005): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Beschäftigungschancen, in: Lutz Bellmann, Olaf Hübler, Wolfgang Meyer und Gesine Stephan (Hrsg.): *Institutionen, Löhne und Beschäftigung*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 294, 137–156.
- Jaenichen, Ursula; Stephan, Gesine (2011): The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers, *Applied Economics* 43, 1209–1225.
- Ruppe, Kathi; Stephan, Gesine (2009): Förderung mit Eingliederungszuschüssen: Länger im Betrieb und gleicher Lohn, *IAB-Kurzbericht* 25/2009.
- Stephan, Gesine (2010): Employer wage subsidies and wages in Germany – Empirical evidence from individual data, *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 43, 53–71.
- ZEW, IAB, IAT (2005): Zwischenbericht zum „Modul 1d, Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.
- ZEW, IAB, IAT (2006): Endbericht zum „Modul 1d, Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.

# 1 Einleitung: Gegenstand und Fragestellungen der Untersuchung

Eingliederungszuschüsse sind Lohnkostenzuschüsse, die Arbeitgeber bei der Einstellung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten können. Sie gehören seit langem hinsichtlich der Zahl der Förderfälle sowie der Kosten zu den „großen“ Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre zielten wesentlich darauf, sowohl die Organisation der Arbeitsvermittlung als auch die Wirksamkeit der Instrumente zu verbessern. Auch die Eingliederungszuschüsse waren in der jüngeren Vergangenheit bis in die Gegenwart hinein von vielfältigen Änderungen betroffen. Wurden mit den „Hartz-Reformen“, insbesondere dem „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz III) ab 2004 Eingliederungszuschüsse neu gefasst und Fördervarianten reduziert – und zugleich die dezentralen Ermessensspielräume ausgeweitet – so hat sich seitdem in mehreren Schritten die Variantenvielfalt wieder ausdifferenziert. Hinzu kommen die für die lokale Umsetzung laufenden Veränderungen in den ermessenslenkenden Weisungen, mit denen eine Feinsteuerung vorgenommen wird.

Diese Veränderungen begründen den Bedarf nach einer aktualisierten Untersuchung der Handhabung von Eingliederungszuschüssen, die alle Varianten sowie den Eingliederungsgutschein nach § 223 SGB III umfassen. Ökonometrische Wirkungsanalysen zu Eingliederungszuschüssen stehen vor dem Problem, zu den Handlungsrationaltäten von Arbeitsverwaltungen, Betrieben und Arbeitsuchenden keinen unmittelbaren Zugang zu haben. Dieser erschließt sich erst durch eine Implementationsanalyse, also durch eine Untersuchung, wie Eingliederungszuschüsse in der Praxis eingesetzt und die gesetzlichen Förderbedingungen umgesetzt werden. Dies ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

In der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebungspraxis ist zu beobachten, dass die Benennung von Fördervoraussetzungen und Förderzielen im Gesetzestext sowohl die Funktion der Steuerung der Förderung bei der späteren Umsetzung des Gesetzes als auch die Funktion der Begründung und Rechtfertigung einer vorgesehenen Förderung im parlamentarischen Verfahren hat: Je größer der parlamentarische Begründungs- und Rechtfertigungsbedarf, desto höher die Gefahr einer Überdeterminierung mit tendenziell widersprüchlichen Anforderungen. Diese latente Widersprüchlichkeit erfordert die für Eingliederungszuschüsse typische individuelle Ermessensausübung und lokale Feinsteuerung. Es ist deshalb auch Aufgabe der Implementationsanalyse aufzuzeigen, welche Deutung in der Funktionsweise von Eingliederungszuschüssen bei den Akteuren dominiert und von welchen Bedingungen dies abhängt.

Speziell im Fall der Eingliederungszuschüsse ist zu beachten, dass andere Instrumente als „funktionale Äquivalente“ eingesetzt werden können. Beispielsweise

werden betriebliche Trainingsmaßnahmen im Zusammenhang mit Eingliederungszuschüssen – und oftmals komplementär zu ihnen – verhandelt. Eine Implementationsstudie zu Eingliederungszuschüssen hat also ähnlich gelagerte Instrumente in die Betrachtung einzubeziehen.

In der vorliegenden Implementationsstudie werden drei übergreifende Fragenkomplexe behandelt:

- (1) Die Umsetzung von Eingliederungszuschüssen im Dreieck von Vermittlungsfachkräften, Arbeitgebern und Arbeitsuchenden

Dies ist der umfangreichste Fragekomplex. Er umfasst die Handhabung von Eingliederungszuschüssen bei allen relevanten Akteuren (Fach- und Führungskräfte in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen; betriebliche Personalverantwortliche; Arbeitsuchende) und die Interaktionen zwischen ihnen. Für die Analyse der Fach- und Führungskräfte in der *öffentlichen Arbeitsverwaltung* (Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen) liegt besonderes Gewicht auf der Steuerung von Eingliederungszuschüssen, dem Umgang mit Entscheidungsspielräumen und Zielkonflikten durch Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler, und auf möglichen Unterschieden zwischen den Rechtskreisen des SGB III und SGB II. Hierbei sind auch die Einbettung des Umgangs mit Eingliederungszuschüssen in Routinen innerhalb der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen (z. B. das neue 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit) und mögliche funktionale Äquivalente zum Eingliederungszuschuss, wie z. B. betriebliche Praktika, zu beachten.

Aufseiten der *Betriebe* liegen die Schwerpunkte zum einen auf den Kenntnissen über Fördermöglichkeiten und Vergabemodalitäten sowie auf den Vorgehensweisen und Erfahrungen in den Verhandlungen um einen Eingliederungszuschuss. Zum anderen liegen bei der Analyse von Betrieben die Untersuchungsschwerpunkte auf dem Stellenwert geförderter Neueinstellungen für die Personalstrategie und der Anpassungsbereitschaft der Betriebe hinsichtlich der Bewerberauswahl in Abhängigkeit von der Förderung. Dabei ist zu klären, ob und welches „Signal“ betriebliche Personalverantwortliche mit Bewerberinnen und Bewerbern mit einem Eingliederungsgutschein oder einer von vornherein zugesagten Förderung assoziieren.

Eine weitere Frage ist, inwieweit *Arbeitsuchende* einbezogen werden. Mit dem Eingliederungsgutschein gibt es hierfür neue Möglichkeiten. Untersuchungsfragen sind hier vor allem das Interesse der Arbeitsuchenden an Eingliederungsgutscheinen und ihr Informationsstand zum Eingliederungsgutschein, der Zeitpunkt ihres Interesses daran (frühzeitig nach Eintritt in Arbeitslosigkeit, oder eher nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit, wenn ein Anspruch auf den Eingliederungsgutschein besteht) und der Umgang mit Eingliederungsgutscheinen im Bewerbungsprozess.

Entsprechend dem Verständnis der Vergabe von Eingliederungszuschüssen aus „Verhandlungskonstellationen“ heraus interessieren über eine separate Analyse der

beteiligten Akteure hinaus auch typische Verhandlungskonstellationen und Interaktionen innerhalb von Verhandlungen.

## (2) Möglichkeiten für einen verbesserten Einsatz

Ein zweiter Fragekomplex richtet sich darauf, ob Eingliederungszuschüsse zugleich einfacher und wirksamer als bislang gehandhabt werden können. Aufgrund theoretischer Überlegungen sind „Einfachheit“ und „Wirksamkeit“ beim Eingliederungszuschuss tendenziell gegensätzliche Ziele, da einfache und wenig spezifische Förderbedingungen selbst solche Personen begünstigen können, die auch ohne Eingliederungszuschuss eingestellt worden wären. Die Befürchtung, dass die mit der Reform der Eingliederungszuschüsse durch das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vorgenommene Vereinfachung Auswirkungen auf ein Verdrängen von Problemgruppen aus der Förderung nach sich ziehen würde, bestätigte sich zwar nicht (Brussig et al. 2008). Insofern ist nach den vorliegenden Erfahrungen nicht zwangsläufig von einem Gegensatz zwischen vereinfachter und wirksamer Förderung auszugehen. Allerdings haben sich Eingliederungszuschüsse seit ihrer Reform zum 01.01.2004 wieder ausdifferenziert (s. o.).

Möglichkeiten für einen verbesserten Einsatz von Eingliederungszuschüssen und Eingliederungsgutscheinen können auf unterschiedlichen Ebenen bestehen. Sie können sowohl in der Steuerung und Handhabung innerhalb der BA und der einzelnen Arbeitsagenturen bzw. der Grundsicherungsstellen als auch in der Handhabung gegenüber Betrieben, etwa der Prüfung einer Erstattung bei Entlassung von Förderfällen innerhalb der Nachbeschäftigungsfrist, liegen. Hierfür ist eine detaillierte Kenntnis der binnenorganisatorischen Abläufe erforderlich, wie sie erst durch die Untersuchung selbst gewonnen werden kann.

## (3) Auswirkungen auf Beschäftigungsverhältnisse und Geschlechterungleichheiten am Arbeitsmarkt (*Gender Mainstreaming*)

Es gibt Anzeichen dafür, dass bestimmte Personengruppen eine erhöhte bzw. verringerte Förderwahrscheinlichkeit haben. So ist beispielsweise der Frauenanteil der Geförderten niedriger als der Frauenanteil unter den Arbeitslosen, obwohl die Rückkehr in den Beruf nach einer Familienphase als ein frauentypisches Vermittlungshemmnis auch nach Wegfall des speziellen Eingliederungszuschusses für Berufsrückkehrerinnen weithin als förderwürdig anerkannt wird. Damit verbunden ist die Frage, ob die Förderung Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse hat (Stabilität, Entlohnung, Qualifizierung). So wurde zum einen ein beschäftigungsstabilisierender Effekt der Förderung festgestellt (Ruppe 2009; allerdings auf Grundlage einer Förderzugangskohorte von 2003, also noch vor den Hartz-Reformen), und zum anderen wurden Einkommensvorteile der Geförderten beobachtet,

die nicht auf eine höhere Entlohnung, sondern auf eine stabilere Beschäftigung zurückgehen (Stephan 2010). Innerhalb einer Implementationsstudie lassen sich hierzu keine repräsentativen Daten erheben. Ziel ist vielmehr, Handlungsrationitäten aufzuspüren und Interpretationsmuster von Akteuren zu gewinnen, die für eine Erklärung von ökonometrisch gewonnenen Ergebnissen aus anderen Studien hinzugezogen werden können.

Der Bericht ist – einschließlich dieser Einleitung – in sieben Kapitel gegliedert. Im folgenden Kapitel „Hintergrund und Rahmenbedingungen“ wird die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen von Eingliederungszuschüssen nachgezeichnet. Es wird gezeigt, dass die vielfältigen gesetzlichen Änderungen beim Eingliederungszuschuss bestenfalls teilweise auf frühere Erfahrungen mit diesem Instrument oder veränderte Arbeitsmarktstrukturen zurückgehen, hauptsächlich aber durch eine zyklische Bewegung zwischen ausdifferenzierten Fördervarianten und ihrer Vereinheitlichung verursacht werden. In einem Abschnitt dieses Kapitels wird außerdem auf die Entwicklung der Förderzahlen eingegangen.

Im dritten Kapitel „Theoretische Perspektiven und Stand der Forschung“ wird die Funktionsweise von Eingliederungszuschüssen aus ökonomischer Sicht betrachtet. Hierfür werden verschiedene Varianten von Eingliederungszuschüssen unterschieden, die mit ihnen verbundenen Effekte dargestellt und vorliegende theoretische und empirische Studien diskutiert. Dabei wird deutlich, dass neben dem hauptsächlich angestrebten Effekt von Eingliederungszuschüssen, der Beeinflussung der betrieblichen Personalauswahl, auch Risiken unerwünschter Effekte bestehen, insbesondere Mitnahme- und Verdrängungseffekte.

Im vierten Kapitel wird das Konzept der vorliegenden Untersuchung entwickelt, indem die Untersuchungsdimensionen benannt und erläutert werden sowie die Auswahl der in die Untersuchung einzubeziehenden Akteure begründet wird. Eine Besonderheit der vorliegenden Untersuchung ist, dass explizit auch die Perspektive von Arbeitsuchenden Gegenstand der Untersuchung ist. Implementationsstudien zeichnen sich durch qualitative Erhebungs- und Auswertungsverfahren aus. Es werden deshalb die wichtigsten hier eingesetzten Methoden „Experteninterview“, „Organisationsfallstudie“ und „Gruppendiskussion“ vorgestellt und ihr Einsatz begründet. Die grundsätzlich widersprüchlichen Anforderungen, einerseits möglichst detailliert „in der Tiefe“ Handlungsrationitäten und Verhandlungskonstellationen zu rekonstruieren, und andererseits regionale Kontextbedingungen zu berücksichtigen, werden durch eine Regionalauswahl von Arbeitsagenturen und zugehörigen Grundsicherungsstellen gelöst. Auch die in die Untersuchung einbezogenen Arbeitsuchenden und Betriebe sind diesen Regionen zugeordnet.

Im fünften Kapitel „Handhabung von Eingliederungszuschüssen“ wird die Nutzung der Eingliederungszuschüsse durch die drei Akteursgruppen Arbeitsverwaltung,



Betriebe und Arbeitsuchende untersucht. Bei den Arbeitsverwaltungen werden die Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen unterschieden. Ein Schwerpunkt bei der Analyse der Arbeitsverwaltungen liegt auf der Frage, nach welchen Kriterien Eingliederungszuschüsse bewilligt werden und wie sich die Differenzierungen in den gesetzlichen Förderbedingungen auf die Handhabung der Eingliederungszuschüsse auswirken. Bei der Analyse der Betriebe liegt der Schwerpunkt auf den Motiven der Inanspruchnahme und der Beeinflussbarkeit des Rekrutierungsverhaltens durch Eingliederungszuschüsse. Hierfür wird ein Modell des betrieblichen Rekrutierungsprozesses entwickelt, auf dessen Grundlage deutlich wird, inwiefern Eingliederungszuschüsse das betriebliche Rekrutierungsverhalten beeinflussen können und worin die Grenzen von Eingliederungszuschüssen liegen. Bei der Analyse der Erfahrungen von Arbeitsuchenden liegt der Schwerpunkt darauf, wie sie durch den aktiven Hinweis auf die Fördermöglichkeit ihre Chancen verbessern und ob sie Stigmatisierung aufgrund der Förderchance – die ja implizit auf Vermittlungshemmnisse hinweist – erfahren haben. Darüber hinaus werden die Verhandlungskonstellationen untersucht, innerhalb derer um Förderung nachgefragt, diese angeboten und schließlich bewilligt oder verweigert wird.

Im sechsten Kapitel werden ausgewählte Aspekte vertieft betrachtet. Wir gehen dabei auf die wichtigsten Fördervarianten ein (Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte, Qualifizierungszuschuss und Eingliederungszuschuss für Jüngere, Eingliederungszuschuss für Ältere sowie den Eingliederungsgutschein). Darüber hinaus wird diskutiert, inwiefern aus der Existenz zweier Akteure der öffentlichen Arbeitsverwaltung – den Arbeitsagenturen und den Grundsicherungsstellen –, die beide unabhängig voneinander den Eingliederungszuschuss vergeben können, Schwierigkeiten erwachsen, die von Betrieben auf der Suche nach einer Maximalförderung ausgenutzt werden. Diskutiert werden außerdem Wechselbeziehungen zwischen Eingliederungszuschüssen einerseits und Praktika bzw. Qualifizierung andererseits.

Das siebte Kapitel zieht das Fazit, indem die Ergebnisse zusammengefasst und Handlungsempfehlungen für die künftige Gestaltung von Eingliederungszuschüssen formuliert werden, die sich aus der hier vorgelegten Untersuchung ergeben.

Die Untersuchung wurde von der Bundesagentur für Arbeit in Auftrag gegeben. Wir bedanken uns bei Gesine Stephan und Barbara Hofmann vom IAB für die fachliche Begleitung während der Untersuchung und die Übermittlung der in Kapitel 2 dargestellten Förderstatistiken. Bei der Bundesagentur für Arbeit bedanken wir uns für die Unterstützung bei der Kontakthanbahnung gegenüber lokalen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen. Vor allem aber bedanken wir uns bei unseren Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, die uns einen Einblick in ihre Erfahrungen und Arbeitsweisen erlaubt haben, den sie der jeweiligen

„Gegenseite“ – den betrieblichen Personalverantwortlichen und umgekehrt den Vermittlungsfachkräften in der öffentlichen Arbeitsverwaltung – grundsätzlich nicht gewähren. Nicht zuletzt bedanken wir uns für die logistische Unterstützung der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen, um Gruppendiskussionen mit geförderten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen durchzuführen.

Am Institut Arbeit und Qualifikation haben Bettina Mosler, Tobias Baier, Katarina Eggers, Lisa Jäckel und Sibylle Kreutzer geholfen, den Bericht fertigzustellen. Veronika Witt hat uns zwischenzeitlich als Praktikantin unterstützt. Matthias Knuth hat von Anfang bis zum Schluss die Untersuchung mit Rat und Tat unterstützt. Ihnen allen gilt unser Dank.

## 2 Eingliederungszuschüsse: Hintergrund und Rahmenbedingungen

Eingliederungszuschüsse sind ein in Deutschland seit langem etabliertes Instrument. Sie „zielen darauf ab, Arbeitslosen mit schlechteren Marktchancen durch einen befristeten Nachteilsausgleich an die Unternehmen die Eingliederung in reguläre Beschäftigung zu ermöglichen“ (vgl. BT-Drs. 15/1515, S. 74). Bereits im Arbeitsförderungsgesetz (AFG, 1969–1997) gab es Eingliederungszuschüsse für verschiedene Zielgruppen und mit unterschiedlichen Förderungsbedingungen. Seither wurden sie mehrfach modifiziert (Kapitel 2.1) und sind in ihrer aktuellen Ausgestaltung hinsichtlich der Variantenvielfalt und Förderungsbedingungen außerordentlich komplex (Kapitel 2.2). Wie die Förderstatistik zeigt, gehören sie weiterhin zu den „großen“ Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 2.3).

### 2.1 Die Entwicklung von Eingliederungszuschüssen seit dem Arbeitsförderungsgesetz

*Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch Drittes Buch*

Am 1. Januar 1998 wurde das AFG mit dem „Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung“ (Arbeitsförderungs-Reformgesetz, AFRG) vom SGB III abgelöst. Seine Regelungen wurden weitgehend aufgehoben, die bestehenden Instrumente der Arbeitsförderung im Wesentlichen übernommen. (Vorrangige) Aufgabe der Arbeitsförderung ist nun nicht mehr, zur Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung beizutragen, sondern den Ausgleich am Arbeitsmarkt zu unterstützen (§ 1 Abs. 1 SGB III). Bei der Auswahl der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung sollten insbesondere die Erfolgsaussichten einer Eingliederung zugrunde gelegt werden (§ 7 Abs. 1 SGB III a.F.). Eingliederungszuschüsse bekamen hierdurch eine besondere Bedeutung, da nun „betriebsnahe Leistungen mit einer mehr unmittelbaren Eingliederungswirkung anderen Leistungen vorzuziehen [sind]“ (BT-Drs. 13/4941, S. 143). Ein weiterer Grundsatz bei der Auswahl der Leistungen war die Berücksichtigung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen, zu denen der Gesetzgeber „insbesondere Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte, Ältere mit Vermittlungerschwernissen und Berufsrückkehrer“ zählte, für die zudem eine Art Förderquote festgelegt wurde: an Ermessensleistungen der Arbeitsförderung sollten sie „hinsichtlich ihres Anteils an der jeweiligen Gesamtzahl der Arbeitslosen angemessen vertreten sein“ (§ 7 Abs. 3 SGB III a.F.).

Neben dieser Förderquote wurde die bereits im AFG verankerte Frauenförderquote übernommen (§ 8 Abs. 2 SGB III a.F.). Die Leistungen der Arbeitsförderung

sollten nun aber nicht mehr nur zur Überwindung des geschlechtsspezifischen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes (§ 2 Pt. 5 AFG), sondern allgemein zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt beitragen (§ 8 Abs. 1 SGB III a.F.). Der Gesetzgeber begründete dies mit dem in Art. 3 Abs. 2 GG neu verankerten staatlichen Auftrag, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken (vgl. BT-Drs. 13/4941, S. 154).

Mit der Reform der Arbeitsförderung verband der Gesetzgeber das Ziel, die Effektivität und Effizienz der BA sowie die Erwerbschancen von Arbeitslosen zu erhöhen (vgl. BT-Drs. 13/4941, S. 141 f.). Hierfür wurden das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium angepasst und die Gestaltungsspielräume deutlich erweitert: Zum einen wurde auf detaillierte Einzelregelungen weitgehend verzichtet, zum anderen sind seither nahezu alle Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung im Haushalt der BA in einem Eingliederungstitel zusammengefasst<sup>1</sup> (§ 71b SGB IV), der weitestgehend durch die Arbeitsagenturen selbst bewirtschaftet wird. Über die Verwendung der Mittel sowie die Wirksamkeit der Förderung ist in den jährlichen Eingliederungsbilanzen zu berichten.

#### *Eingliederungszuschüsse im SGB III:*

##### *Reduzierung der Varianten mit dem AFRG (1998)*

Lohnkostenzuschüsse gab es im AFG zuletzt in vier Varianten: bei Einarbeitung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für Berufsrückkehrende, die eine volle Leistung am Arbeitsplatz erst nach einer Einarbeitungszeit erreichen konnten (Einarbeitungszuschuss, § 49 AFG), bei erschwelter Vermittlung (Eingliederungsbeihilfe, § 54 AFG), für Menschen mit Behinderung (Eingliederungshilfe, § 58 Abs. 1b AFG) sowie als Lohnkostenzuschuss für Ältere (ab 55 Jahre), sofern diese zusätzlich eingestellt und beschäftigt wurden (§ 97 AFG). Mit der Einführung des SGB III wurden diese verschiedenen Lohnkostenzuschüsse zu *einem* Eingliederungszuschuss zusammengefasst. Der Gesetzgeber wollte jedoch weiterhin den unterschiedlichen Ausgleichsbedürfnissen verschiedener Personengruppen gerecht werden (vgl. BT-Drs. 13/4941, S. 148) und konzipierte ihn deshalb in drei Varianten (§ 218 Abs. 1 Pt. 1 bis 3 SGB III a.F.), mit denen die gleichen Zielgruppen berücksichtigt wurden wie im AFG:

<sup>1</sup> Ausgenommen hiervon sind u. a. die Mittel für den Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen (§ 219 SGB III) sowie der Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer als Ermessensleistung (§ 223 Abs. 1 Satz 1 SGB III). Der Eingliederungsgutschein als Pflichtleistung (§ 223 Abs. 1 Satz 2 SGB III) kann ebenfalls nicht im Rahmen des Eingliederungstitels bewirtschaftet werden, da es sich hierbei nicht um eine Ermessensleistung handelt. Das Budget der SGB II-Träger, das ihnen vom Bund zugewiesen wird, enthält hingegen die Mittel für *alle* EGZ-Varianten.

- für Arbeitsuchende, die einer besonderen Einarbeitung zur Eingliederung bedürfen (*EGZ bei Einarbeitung*),
- für Arbeitsuchende, insbesondere Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte und sonstige Behinderte, die wegen in ihrer Person liegender Umstände nur erschwert vermittelt werden können (*EGZ bei erschwelter Vermittlung*) sowie
- für Arbeitsuchende, die das 55. Lebensjahr vollendet haben<sup>2</sup> und langzeitarbeitslos sind (*EGZ für Ältere*).

Wie schon im AFG handelte es sich bei diesen EGZ-Varianten um Ermessensleistungen der Arbeitsförderung, während der in § 218 Abs. 2 SGB III a.F. gesondert geregelte *Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung von Berufsrückkehrern* auch weiterhin eine Pflichtleistung war.

Mit dem SGB III wurden alle EGZ-Varianten konsequent auf den Ausgleich von „Minderleistungen“ der Arbeitsuchenden ausgerichtet, was im AFG nur für den Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung vorgesehen war. Arbeitgeber sollten nun „zur Eingliederung von förderungsbedürftigen Arbeitnehmern Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten zum Ausgleich von Minderleistungen erhalten [können]“, sofern diese „ohne diese Leistung nicht oder nicht dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert werden können“ (§ 217 SGB III a.F.). Der Begriff der „Minderleistung“ wurde weder im Gesetz noch in seiner Begründung konkretisiert; der Gesetzgeber sah aber damals schon, dass die Auslegung und Anwendung in der Praxis schwierig sein würde:

„Ob tatsächlich eine anfängliche Minderleistung vorliegt, wie lange sie andauert und ob ohne eine Förderung der Arbeitslose nicht oder nicht dauerhaft in den Arbeitsmarkt hätte eingegliedert werden können, kann nur in seltenen Fällen mit Sicherheit festgestellt werden“ (BT-Drs. 13/4941, S. 192).

Aus diesem Grund sollte den Arbeitsagenturen bei der Beurteilung dieser Frage ein weiter Spielraum eingeräumt werden. Allerdings ging der Gesetzgeber explizit davon aus, dass bei den in § 218 SGB III genannten Personengruppen in aller Regel Minderleistungen zu erwarten und deshalb Eingliederungszuschüsse regelmäßig zu erbringen seien (vgl. BT-Drs. 13/4941, S. 192).

---

<sup>2</sup> Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung war ermächtigt, durch Rechtsverordnung beim EGZ für Ältere die Altersgrenze auf bis zu 50 Jahre herabzusetzen (§ 224 SGB III a.F.), wovon es am 30. Dezember 1997, noch vor Inkrafttreten des SGB III, Gebrauch machte (vgl. BGBl. 1998, Teil I, Nr. 1, S. 37).

### *Ausdifferenzierung der Eingliederungszuschüsse (2000–2002)*

Bereits in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des SGB III nahm der Gesetzgeber einige Änderungen an den bestehenden Eingliederungszuschüssen vor und fügte den EGZ-Varianten zwei weitere hinzu, um ältere und jüngere Arbeitsuchende sowie schwerbehinderte Menschen in besonderer Weise zu fördern.

Zum 1. Oktober 2000 wurde mit dem „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte neu verankert (§ 222a SGB III a.F.), mit dem deren Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt verstärkt gefördert werden sollte.<sup>3</sup> Er wurde im Vergleich zu den bereits bestehenden Eingliederungszuschüssen mit zum Teil erheblich erweiterten Förderungsmöglichkeiten ausgestattet.

Mit dem Job-AQTIV-Gesetz<sup>4</sup> („Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“, in Kraft seit 1. Januar 2002) wurde der Lohnkostenzuschuss für jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Jugendsofortprogramm als eigenständige Untervariante des Eingliederungszuschusses für Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen (EGZ für Jüngere, § 218 Abs. 1 Pt. 4 SGB III a.F.) neu aufgenommen; er sollte nach Auslaufen des Jugendsofortprogrammes zum 1. April 2004 wirksam werden.<sup>5</sup> Mit ihm sollten Arbeitsuchende unter 25 Jahren gefördert werden können, die keine oder eine außerbetriebliche Berufsausbildung abgeschlossen haben. Wie im Jugendsofortprogramm sollte die Bewilligung nicht von einer Mindestdauer der Arbeitslosigkeit abhängen, um die Entstehung langfristiger Arbeitslosigkeit möglichst zu verhindern (vgl. BT-Drs. 14/6944, S. 38). Aus demselben Grund wurde auch beim Eingliederungszuschuss für Ältere nun auf das Erfordernis einer Mindestarbeitslosigkeitsdauer vor Aufnahme der geförderten Beschäftigung verzichtet. Zudem wurde die bislang über Rechtsverordnung geregelte Herabsetzung der Altersgrenze für die Förderung mit dem Eingliederungszuschuss für Ältere (siehe Fußnote 2) als eigenständige „Sonderregelung zur Altersgrenze beim Eingliederungszuschuss“ (§ 421f SGB III) übernommen.

Insgesamt zielte der Gesetzgeber mit dem Job-AQTIV-Gesetz darauf, die aktive Arbeitsmarktpolitik stärker als bisher an den *individuellen* Vermittlungserfordernissen der einzelnen Arbeitsuchenden auszurichten, um deren Beschäftigungsfähig-

3 Neben dem Eingliederungszuschuss nach § 219 SGB III wurde ein weiterer speziell für diese Personengruppe eingeführt, mit dem seither die Förderung einer Aus- oder Weiterbildung bzw. ein direkt daran anschließendes Beschäftigungsverhältnis gefördert werden kann (§ 235a Abs. 3 SGB III). Systematisch würde dieser Eingliederungszuschuss zu den hier behandelten gehören, da er nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist, wird er im Folgenden jedoch nicht weiter berücksichtigt.

4 AQTIV steht für Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln.

5 Hierzu kam es nicht mehr, da zu diesem Zeitpunkt das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Kraft trat, mit dem die Zahl der EGZ-Varianten wieder erheblich reduziert wurde.

keit zu erhöhen und das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit zu mindern (vgl. BT-Drs. 14/873, S. 24). Die Auswahl der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind seither grundsätzlich auf den anhand der Ergebnisse der Beratungs- und Vermittlungsgespräche ermittelten arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf abzustellen (§ 7 Abs. 1 Pt. 3 SGB III).

Mit dem Job-AQTIV-Gesetz erfuhr die Förderung von Frauen im Rahmen der Arbeitsförderung einen Bedeutungszuwachs. In § 1 Abs. 1 SGB III wurde die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängig zu verfolgendes Prinzip und damit die Strategie des Gender Mainstreaming verankert. Mit der Aufnahme des Gleichstellungsgrundsatzes in den allgemeinen Zielen des Gesetzes wurde der Verpflichtung der BA zur Gleichstellung ein größeres Gewicht verliehen, als der bislang in § 8 SGB III a.F. normierte Auftrag zur Förderung der Gleichberechtigung. Zugleich wurde dieses Vorhaben mit der neuen Formel zur Berechnung der Frauenförderquote, mit der die Zielvorgabe faktisch gesenkt wurde, konterkariert.<sup>6</sup>

#### *Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2004)*

Mit dem „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz III) wurde der Versuch unternommen, die Zahl der EGZ-Varianten wieder zu reduzieren, um sie überschaubarer und anwendungsfreundlicher sowohl für Vermittlungsfachkräfte als auch für Arbeitgeber zu machen (vgl. BT-Drs. 15/1515, S. 74). Die verschiedenen Eingliederungszuschüsse wurden zusammengeführt und auf zwei Varianten reduziert:

- den *Eingliederungszuschuss für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen* (§ 218 SGB III) mit besonderen Konditionen für schwerbehinderte oder sonstige behinderte Menschen sowie
- den *Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen* (§ 219 SGB III).

In den Eingliederungszuschuss für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen ging der Eingliederungszuschuss für Jüngere ein, der ab 1. Januar 2004 als neue EGZ-Variante hätte zur Verfügung stehen sollen (siehe Fußnote 5).

<sup>6</sup> In die neue Formel zur Berechnung der Zielförderquote geht nun nicht mehr nur der Anteil von Frauen an den Arbeitslosen ein, sondern zusätzlich ihre relative Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit. Da auch in dem neuen Formelbestandteil die „Stille Reserve“ als Teil des weiblichen Arbeitskräfteangebotes nicht berücksichtigt wird, führt dies zur Senkung der Zielförderquote (vgl. Beckmann 2003).

Der Eingliederungszuschuss für Berufsrückkehrende, der bislang gesondert geregelt und eine Pflichtleistung war, wurde nicht übernommen. Allerdings wurde mit dem neu gefassten § 8b SGB III a.F. (Leistungen für Berufsrückkehrer) festgelegt, dass Berufsrückkehrende die zu ihrer Rückkehr in den Beruf notwendigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten *sollen*. Hiermit wurde der Zugang zu *allen* Förderleistungen einheitlich durch eine Soll-Vorschrift geregelt, wonach Leistungen im Regelfall erbracht werden *müssen* und Abweichungen hiervon nur in atypischen Einzelfällen möglich sind (vgl. Lauer in Mutschler u. a. 2008, § 8b Rz 7; in diesem Sinne auch BA 2010g, B 2.5 Pt. 4; allgemein auch GAK Hessen 2010). Für Berufsrückkehrende haben sich im Zuge dieser Neuregelung die gesetzlich normierten Zugangsmöglichkeiten zu Eingliederungszuschüssen nicht verschlechtert, hinsichtlich des Zugangs zu den übrigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung stellt die Neuregelung eine Verbesserung dar.

Mit Hartz III wurden zugleich die Grundsätze der EGZ-Förderung verändert. Anders als bei der Einführung des SGB III können seither Arbeitgeber Eingliederungszuschüsse erhalten, die Arbeitsuchende mit *Vermittlungshemmnissen* einstellen, wenn deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Umstände erschwert ist. Minderleistungen sind nun keine echte Anspruchsvoraussetzung mehr,<sup>7</sup> sondern nur noch Maßstab für die Bestimmung des Förderungsumfangs. Der Wechsel in den Anspruchsvoraussetzungen wird im Gesetzentwurf nicht begründet. Der Verweis auf die Zielgruppe der Arbeitslosen mit „schlechteren Marktchancen“ (BT-Drs. 15/1515, S. 74) deutet aber auf die Einsicht des Gesetzgebers in, dass Schwierigkeiten bei der Aufnahme einer Beschäftigung nicht zwingend individuellen Leistungsdefiziten geschuldet sein müssen, sondern auch Folge von Benachteiligungen am Arbeitsmarkt sein können, beispielsweise durch stereotype Vorbehalte von Arbeitgebern gegenüber älteren Arbeitsuchenden. Förderungsbegründende Vermittlungshemmnisse wurden im Gesetz weder benannt noch beschrieben, im Gesetzentwurf wurden jedoch mögliche Personengruppen mit Vermittlungshemmnissen nicht abschließend aufgezählt. Danach *können* insbesondere Geringqualifizierte, Jüngere mit außerbetrieblicher Ausbildung sowie Berufsrückkehrende hierzu gehören, während Schwerbehinderte und sonstige Behinderte sowie Ältere Personen mit Vermittlungshemmnissen *sind* (vgl. BT-Drs. 15/1515, S. 93, 110).

Die bislang in den §§ 217 bis 224 SGB III a.F. geregelten Bedingungen wurden vollständig neu gefasst (§§ 217 bis 222 SGB III), der maximale Förderungsumfang wurde im Vergleich zu den bislang geltenden erweiterten Förderungsmöglichkeiten abge-

<sup>7</sup> Ob in der bis 31. Dezember 2003 gültigen Fassung des § 217 SGB III das Erfordernis einer Minderleistung eine echte Anspruchsvoraussetzung war, wurde unterschiedlich beurteilt (vgl. David, Coseriu in Eicher, Schlegel, § 217 Rz 27). Für die seit 1. Januar 2004 gültige Fassung scheint es hingegen unstrittig zu sein, dass Minderleistungen keine Anspruchsvoraussetzung mehr sind (in diesem Sinne David, Coseriu in Eicher, Schlegel, § 217 Rz 27; Winkler in Gagel, Bieback, § 217 Rz 6; Heinz in Mutschler u. a. 2008, § 217 Rz 53).



senkt (mit Ausnahme für schwerbehinderte und sonstige behinderte Menschen), „um eine höhere Effizienz zu erreichen und Mitnahme- sowie Gewöhnungseffekte zu vermeiden“ (BT-Drs. 15/1515, S. 93).

Aufgrund der anhaltend schwierigen Arbeitsmarktlage älterer Arbeitsuchender wurden die in § 421f SGB III a.F. normierten Sonderregelungen für Ältere übernommen und um spezifische Fördervolumina ergänzt (vgl. BT-Drs. 15/1515, S. 110).

*Ausdifferenzierung der Eingliederungszuschüsse: neue Varianten für ältere und jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (2007–2008)*

Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen“ wurden mit Wirkung vom 1. Mai 2007 eine Reihe gesetzlicher Änderungen vorgenommen, „[um] die Potenziale einer älter werdenden Gesellschaft zu nutzen und die Herausforderungen des demografischen Wandels zu bewältigen“ (BT-Drs. 16–3793, S. 1). Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollte auch durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente unterstützt werden. Hierfür wurden unter anderem die in § 421f SGB III normierten Sonderregelungen für Ältere zu einem eigenständigen „Eingliederungszuschuss für Ältere“ weiterentwickelt. Zentrale Änderungen waren die Einführung einer Mindestarbeitslosigkeitsdauer als weitere, alternativ zum Vermittlungshemmnis mögliche Förderungsvoraussetzung sowie die Festlegung eines *Mindestförderungsumfanges*. Zur Erprobung dieser neuen EGZ-Variante wurde deren Geltungsdauer befristet, nach mehrmaliger Verlängerung aktuell auf Ende 2011.

Zum 1. Januar 2008 wurde mit dem „7. Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ ein weiterer Eingliederungszuschuss zur Förderung älterer Arbeitsuchender – der Eingliederungsgutschein – eingeführt, der in seiner Ausgestaltung ein Novum darstellt. Mit dem Eingliederungsgutschein erhalten Arbeitslose zur Vorlage bei potenziellen Arbeitgebern eine verbindliche Erklärung der Arbeitsagentur, dass sie zum förderungsfähigen Personenkreis gehören. Hierdurch werden sie, anders als bei den übrigen EGZ-Varianten, aktiv in das Fördergeschehen eingebunden. In Abhängigkeit von der Dauer der Beschäftigungslosigkeit ist der Eingliederungsgutschein als Ermessens- bzw. als Anspruchsleistung mit je unterschiedlichen Regelungen zum Förderumfang konzipiert. Vermittlungshemmnisse müssen Arbeitsuchende nicht aufweisen, um förderungsfähig zu sein; allein das Alter ist Anknüpfungspunkt für den Eingliederungsgutschein. Darüber hinaus muss ein Arbeitslosengeldanspruch bestehen. Mit dem Eingliederungsgutschein sollten die Vermittlungschancen älterer Arbeitsuchender weiter verbessert werden, indem einerseits Arbeitgeber eine hohe Planungssicherheit hinsichtlich der Förderung von

Arbeitsuchenden erhalten und andererseits Arbeitsuchende in ihren Eigenbemühungen unterstützt werden (vgl. BT-Drs. 16/7460, S. 11).

Zum 1. Oktober 2007 traten mit dem „Vierten Gesetz zur Änderung des SGB III“ zwei weitere Lohnkostenzuschüsse neu in Kraft, mit denen speziell Arbeitsuchende unter 25 Jahren gefördert werden können: der Eingliederungszuschuss (§ 421p SGB III) sowie der Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitsuchende (§ 421o SGB III). Begründet wurde das Gesetz mit der hohen Jugendarbeitslosigkeit und der demografischen Entwicklung. Hierdurch seien besondere Anstrengungen notwendig, um auch jenen jungen Menschen Qualifizierungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen, die mit dem regulären Spektrum der Leistungen der Ausbildungs- und Arbeitsförderung bislang nicht in Ausbildung, Qualifizierung oder Beschäftigung vermittelt werden konnten (vgl. BT-Drs. 16/5714, S. 7). Mit dem Eingliederungszuschuss (§ 421p SGB III) konnten jüngere Arbeitsuchende *mit* abgeschlossener Berufsausbildung gefördert werden. Der Qualifizierungszuschuss (§ 421o SGB III) richtete sich an jüngere Arbeitsuchende *ohne* Berufsausbildung und kombinierte das Instrument Eingliederungszuschuss mit Qualifizierungselementen. Durch die Beschäftigung in einem Betrieb, verbunden mit praxisorientierter Qualifizierung, versprach sich der Gesetzgeber eine Verbesserung der Chancen dieser jungen Menschen auf eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt (vgl. BT-Drs. 16/5714, S. 14). Zur Erprobung der beiden EGZ-Varianten wurde deren Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2010 befristet; unter Hinweis auf die geringe Inanspruchnahme wurde auf eine Verlängerung der Befristung verzichtet (vgl. BT-Drs. 17/1945, S. 24 f.).

#### *Eingliederungszuschüsse in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)*

Zum 1. Januar 2005 trat mit dem „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ das SGB II in Kraft. Hiermit wurden die Arbeitslosenhilfe sowie die Sozialhilfe für den Kreis der Erwerbsfähigen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengeführt. Leistungen nach dem SGB II werden grundsätzlich nachrangig, insbesondere zu Leistungen anderer Sozialleistungsträger, erbracht; Ermessensleistungen anderer dürfen nicht unter Verweis auf Leistungen des SGB II versagt werden (§ 5 SGB II). Ausgenommen hiervon sind bestimmte, abschließend aufgezählte Eingliederungsleistungen des SGB III, die nicht an erwerbsfähige Hilfebedürftige erbracht werden dürfen (§ 22 Abs. 4 SGB III). Hierzu gehören auch alle EGZ-Varianten. Spiegelbildlich wurden die im Ausschlusskatalog des SGB III aufgezählten Leistungen als SGB II-Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§ 16 Abs. 1 SGB II) geregelt, sodass sie auch ALG II-Beziehenden zur Verfügung stehen. Mit dieser Konstruktion wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass erwerbsfähige Hilfe-

bedürftige diese Eingliederungsleistungen nicht zulasten der Versichertengemeinschaft, sondern zulasten des Bundes erhalten (vgl. BT-Drs. 15/1515, S. 51 f.). Die Förderung von ALG II-Beziehenden mit Eingliederungszuschüssen ist auf diesem Wege möglich, sie werden jedoch unter den Bedingungen des SGB II und damit als Ermessensleistungen gewährt.<sup>8</sup> Auch der Eingliederungsgutschein, auf den Arbeitslose im SGB III bei Erfüllen der Voraussetzungen einen *Anspruch* haben, ist im SGB II eine Ermessensleistung für jene, die *ausschließlich* Leistungen nach SGB II beziehen. Dies betrifft sogenannte „Rechtskreiswechsler“, deren ALG-Anspruch unmittelbar vor dem Übertritt ins SGB II ausgeschöpft ist.

Anders stellt sich die Situation für die sogenannten „Aufstocker“ dar, die ALG II *ergänzend* zum Arbeitslosengeld erhalten. Hier wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass ihre Ansprüche auf aktivierende *Pflichtleistungen* des SGB III erhalten bleiben (vgl. BT-Drs. 16/1410, S. 32). Hierfür wurden mit Wirkung vom 1. August 2006 Ausnahmen zum grundsätzlichen Ausschluss der Aufstocker von den Leistungen des SGB III normiert. Danach werden die in § 22 Abs. 4 SGB III abschließend aufgezählten Leistungen „auch an oder für erwerbsfähige Hilfebedürftige im Sinne des SGB II erbracht, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben“. Zum 1. Januar 2009 wurde diese Liste um den Eingliederungsgutschein in der Anspruchsvariante ergänzt, womit der Gesetzgeber „klargestellt [hat], dass der Rechtsanspruch auf den Eingliederungsgutschein nach § 223 Abs. 1 Satz 2 auch für Arbeitslosengeldempfänger gilt, die aufstockende Leistungen aus dem SGB II erhalten“ (BT-Drs. 16/10810, S. 28). Insgesamt ist seither geregelt, dass Aufstocker die Pflichtleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III erhalten, während die Ermessensleistungen nach dem SGB II gewährt werden (vgl. BT-Drs. 16/1410, S. 31 f.). Die hierfür notwendige Zusammenarbeit der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen wurde mit den neu eingefügten § 9a SGB III und textgleich § 18a SGB II (mit Wirkung vom 1. August 2006) geregelt.

Demgegenüber hat die BA in ihren Geschäftsanweisungen festgehalten, dass Eingliederungsgutscheine im Bereich des SGB II stets Ermessensleistungen sind: Der „Eingliederungsgutschein [ist] als Ermessensleistung ausgestaltet“ (BA 2008b).

Für die Leistungen der Arbeitsförderung des SGB III, die im SGB II erbracht werden können, gelten durch Verweis auf § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III auch die Vorgaben zur Frauenförderung und insbesondere die Frauenförderquote des SGB III. Die

<sup>8</sup> Zusätzlich zu den im SGB II in Verbindung mit dem SGB III geregelten Eingliederungszuschüssen können Arbeitgeber für Arbeitsuchende des Rechtskreises SGB II seit 1. Oktober 2007 auch einen Beschäftigungszuschuss erhalten, wenn sie Arbeitsuchende einstellen, die langzeitarbeitslos sind, mehrfache Vermittlungshemmnisse aufweisen und weitere Voraussetzungen erfüllen (§ 16e SGB II idF vom 03.08.2010). Der Beschäftigungszuschuss gehört systematisch zu den Eingliederungszuschüssen, da er nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist, wird er im Folgenden jedoch nicht weiter berücksichtigt.

Strategie des Gender Mainstreaming ist, wie im SGB III, direkt in § 1 Abs. 1 SGB II geregelt und verleiht hierdurch auch der Verpflichtung der Grundsicherungsträger zur Gleichstellung großes Gewicht.

## 2.2 Eingliederungszuschüsse: Voraussetzungen und Leistungen

Die Vergabe von Eingliederungszuschüssen ist an verschiedene Voraussetzungen gebunden. Eine zentrale Rolle bei der konkreten Gewährung eines Eingliederungszuschusses und dessen Förderumfang spielen (nicht nur) im untersuchungsrelevanten Zeitraum 2010 Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse. Hierbei handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die weder im Gesetz noch in der Gesetzesbegründung definiert sind und in der Praxis der Anwendung einige Schwierigkeiten bereiten. Hinweise für eine sachgerechte Auslegung finden sich teilweise sowohl in Weisungen und anderen Materialien der BA als auch in Rechtskommentaren (Kapitel 2.2.1). Für die Förderung mit Eingliederungszuschüssen sind in den §§ 217 ff. SGB III allgemeine Voraussetzungen beschrieben (Kapitel 2.2.2), die für die jeweiligen EGZ-Varianten konkretisiert und um spezifische Fördervolumina ergänzt werden (Kapitel 2.2.3). Soweit nicht anders genannt, gelten die folgenden Ausführungen für beide Rechtskreise.

### 2.2.1 Im Dickicht von Vermittlungshemmnissen, Minderleistungen und Eingliederungserfordernissen

Die grundsätzlichen Regelungen zu den Voraussetzungen einer Förderung mit Eingliederungszuschüssen nach den §§ 218 und 219 SGB III (mit Geltung zum Teil auch für die übrigen EGZ-Varianten) finden sich in § 217 SGB III:

„Arbeitgeber können zur Eingliederung von Arbeitnehmern mit Vermittlungshemmnissen Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten erhalten, wenn deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Umstände erschwert ist. Die Förderhöhe und die Förderdauer richten sich nach dem Umfang einer Minderleistung des Arbeitnehmers und nach den jeweiligen Eingliederungserfordernissen.“

#### *Vermittlungshemmnisse*

Voraussetzung für die Förderung von Arbeitsuchenden ist das Bestehen von Vermittlungshemmnissen; die Vermittlung muss wegen *in der Person* des Arbeitsuchenden liegender Umstände erschwert sein. Zwar werden die im ersten Halbsatz genannten Vermittlungshemmnisse mit dem zweiten Halbsatz dahin gehend erläu-

ternd eingeschränkt, dass diese in der Person des Arbeitsuchenden liegen müssen, eine weitere praxistaugliche Konkretisierung erfolgt jedoch nicht; Vermittlungshemmnisse werden im Gesetz weder aufgezählt noch beschrieben. Allerdings wurden in der Gesetzgebung zu Hartz III Personengruppen genannt, die insbesondere dazu gehören (können): Geringqualifizierte, Jüngere mit außerbetrieblicher Berufsausbildung, Berufsrückkehrende, Schwerbehinderte und sonstige Behinderte sowie Ältere (vgl. BT-Drs. 15/1515, S. 93, 110).

Die BA definiert Vermittlungshemmnisse als „Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Bewerbern“ (vgl. BA 2010d, Rz 217.01). Sie müssen durch Umstände verursacht sein, die in der Person der oder des Arbeitsuchenden liegen. Dies können aus Sicht der Regionaldirektion NRW beispielsweise fehlende fachliche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten oder fehlende persönliche Kompetenzen sein, es werden aber auch askriptive Merkmale wie das Alter oder die Dauer der Arbeitslosigkeit genannt (vgl. BA – RD NRW 2010). Vermittlungshemmnisse, die vom Arbeitsmarkt ausgehen, beispielsweise die regionale Arbeitsmarktstruktur oder die Arbeitsmarktsituation in einem bestimmten Berufsfeld, sollen nicht berücksichtigt werden (vgl. Winkler in Gagel, Bieback, § 217 Rz 5). Dies lässt sich in der Praxis jedoch oft nicht trennen, da persönliche Verhältnisse der Arbeitsuchenden häufig erst durch die Anforderungen des Arbeitsmarktes zu Vermittlungshemmnissen werden; besonders deutlich wird dies in den schlechteren Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitsuchender, die unabhängig vom individuellen Leistungsvermögen, allein aufgrund des Alters bestehen.

### *Minderleistungen*

Vermittlungshemmnisse müssen sich in Minderleistungen niederschlagen und besondere Handlungsbedarfe zur Eingliederung der Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt erforderlich machen (Eingliederungserfordernisse), damit eine Förderung mit einem Eingliederungszuschuss möglich ist.

Minderleistungen sind seit Hartz III keine echte Anspruchsvoraussetzung mehr; sie sind allein im Rahmen der Ermessenausübung bezüglich der Höhe und Dauer der Förderung zu berücksichtigen. Sie können dennoch zu einer Art Voraussetzung werden, wenn aufgrund einer zu geringen oder mangelnden Minderleistung eine *tatsächliche* Förderung mit einem Eingliederungszuschuss nicht möglich ist. In der Praxis könnte dies beispielsweise auftreten, wenn eine Arbeitsuchende aufgrund ihrer geringen beruflichen Qualifikation zwar Vermittlungshemmnisse aufweist, die sich üblicherweise in Minderleistungen niederschlagen, an einem Arbeitsplatz mit geringen Qualifikationsanforderungen aber nicht wirksam werden. Nach Prü-

fung der zu erwartenden Minderleistungen würde im Rahmen der Ermessensausübung die Förderung auf „Null“ reduziert werden müssen.

Bezüglich der konkreten Bestimmung von Minderleistungen zeigen sich verschiedene Probleme.

Zunächst fehlt es an einer gesetzlichen Definition des Begriffs. Von der BA wird *einerseits* Minderleistung als Differenz zwischen der Arbeitsleistung eines Arbeitssuchenden, für den die Förderung begehrt wird und derjenigen eines durchschnittlichen Arbeitnehmers definiert (vgl. BA 2008a: 8; in diesem Sinne u. a. auch Winkler in Gagel, Bieback, § 217 Rz 13). Anknüpfungspunkt für die Minderleistung ist die individuelle Leistungsfähigkeit an einem konkreten Arbeitsplatz, die im Vergleich zu anderen Beschäftigten geringer ist und einen spezifischen Handlungs- bzw. Eingliederungsbedarf generiert, beispielsweise die Vermittlung der fehlenden Kenntnisse über eine das übliche Maß hinausreichende Einarbeitung (vgl. BA – RD NRW 2010). Berufsspezifische Defizite, beispielsweise wegen struktureller Mängel in der Berufsausbildung, sind ebenso wenig berücksichtigungsfähig wie die für Berufsanfängerinnen und -anfänger typische geringe Berufspraxis (vgl. Winkler in Gagel, Bieback, § 217 Rz 85). Die Leistungsdefizite dürfen auch nicht (allein) durch betriebliche Verhältnisse begründet sein, beispielsweise weil der Arbeitgeber für bestimmte Tätigkeiten keine entsprechend ausgebildeten oder geschulten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer findet (vgl. Winkler in Gagel, Bieback, § 217 Rz 10). *Andererseits* definiert die BA in ihrer Geschäftsanweisung von August 2010 Minderleistung allein „aus der Differenz der beruflichen Fähigkeiten, Kenntnisse, Erfahrungen und Stärken des Kunden im Verhältnis zu den konkreten stellenbezogenen Anforderungen des neuen Arbeitsplatzes“ (BA 2010d, Rz 217.01). Durch den Verzicht auf die Bezugsgröße des „durchschnittlichen Arbeitnehmers“ können so (theoretisch) auch berufs- oder betriebsspezifisch basierte Minderleistungen förderungsbegründend sein.

Auch die Berechnung des Förderungsumfanges zum Ausgleich für die tatsächlichen oder vermuteten Minderleistungen ist nicht unproblematisch. Hierfür müsste vor der Arbeitsaufnahme der Umfang der Leistungsminderung (in Prozent) bestimmt werden sowie die Dauer (in Monaten), die benötigt wird, um die volle Leistungsfähigkeit herzustellen. Dies setzt seitens der Vermittlungsfachkräfte präzise Kenntnisse über die Anforderungen am konkreten Arbeitsplatz, über die Leistungsfähigkeit eines durchschnittlichen Arbeitnehmers und insbesondere über die Leistungs- und Lernfähigkeit des zu fördernden Arbeitssuchenden voraus, um eine zuverlässige Prognose über Umfang und Dauer der auszugleichenden Minderleistung stellen zu können. Dies ist jedoch, auch aus Sicht des Gesetzgebers (vgl. BT-Drs. 13/4941, S. 192), in den seltensten Fällen zuverlässig möglich.

### *Eingliederungserfordernisse*

Der Umfang der Förderung richtet sich nicht allein nach dem Umfang der Minderleistung, sondern ist auch, und bei den meisten EGZ-Varianten ausschließlich, von den jeweiligen Eingliederungserfordernissen abhängig. Auch dies ist ein unbestimmter Begriff, der im Gesetz nicht näher erläutert wird.

Aus Sicht der BA stellt ein Eingliederungserfordernis die Notwendigkeit der Förderung dar, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen (BA 2008a: 8).<sup>9</sup> Auch hier müssen die Gründe in der Person des Arbeitsuchenden liegen; beispielhaft werden eine fehlende Berufsausbildung oder die Rückkehr in den Beruf nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung genannt.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass trotz der Bemühungen auf untergesetzlicher Ebene, die erforderlichen Definitionen und Auslegungen bereitzustellen, um Vermittlungsfachkräften eine zutreffende Beurteilung hinsichtlich der Förderfähigkeit eines Arbeitsuchenden sowie des angemessenen Förderumfanges zu ermöglichen, dies von besonderer Schwierigkeit ist. Im Vergleich zum AFG, in dem beim Einarbeitungszuschuss allein der erhöhte Einarbeitungsaufwand Maßstab für den Förderumfang war, sollen im SGB III mit (sowohl askriptiv als auch individuell begründeten) Vermittlungshemmnissen, die aufgrund von individuellen Minderleistungen oder direkt abgeleitet aus den (askriptiv oder individuell begründeten) Vermittlungshemmnissen zu Eingliederungserfordernissen führen, mehrere und kaum abgrenzbare Kriterien zur Ermittlung des Förderumfangs herangezogen werden.

Darüber hinaus ist eine zutreffende Beurteilung des Förderumfangs bei einer Förderung mit einem Eingliederungszuschuss nach §§ 218 oder 219 SGB III auch deshalb schwierig, da Vermittlungsfachkräfte prognostische Einschätzungen hinsichtlich des Umfangs einer auszugleichenden Minderleistung treffen müssen, ohne über das entscheidungsnotwendige vollständige Wissen bezüglich der konkreten Leistungsfähigkeit des Arbeitsuchenden sowie der spezifischen Anforderungen des Arbeitsplatzes zu verfügen (siehe Abschnitt 5.3).

<sup>9</sup> Hier ließe sich das Eingliederungserfordernis verstehen als das Fehlen eines alternativen Arbeitsangebotes, das ohne Förderung genutzt werden könnte. Ein Eingliederungserfordernis würde also nicht bestehen, wenn gleichzeitig zu einem Betrieb, der die Einstellung von einer Förderung abhängig macht, ein anderer Betrieb bereit ist, die betreffende Person ohne Förderung einzustellen. Diese Interpretation würde aber im Widerspruch zum Konstrukt des „abnehmenden Eingliederungserfordernisses“ (z. B. § 219 Abs. 3 SGB III) stehen, mit dem die Degression der Förderung begründet wird.

## 2.2.2 Allgemeine Förderungsvoraussetzungen

Die grundlegenden Voraussetzungen für die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss sind in den §§ 217 ff. SGB III normiert und gelten in dieser Weise für den regulären Eingliederungszuschuss nach § 218 Abs. 1 SGB III. Für die übrigen EGZ-Varianten bestehen teilweise spezifische Voraussetzungen, die in Kapitel 2.2.3 beschrieben werden.

### *Förderungsfähig: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer*

Förderfähig sind nach dem Gesetzeswortlaut Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Arbeitslosigkeit oder Arbeitslosengeldbezug sind keine förderungsnotwendigen Voraussetzungen; von Arbeitslosigkeit bedrohte Erwerbstätige sowie arbeitslos gemeldete Arbeitsuchende ohne Arbeitslosengeldbezug (Nichtleistungsbeziehende) können deshalb ebenfalls mit Eingliederungszuschüssen gefördert werden (vgl. David, Coseriu in Eicher, Schlegel, § 217 Rz 19–20; Winkler in Gagel, Bieback, § 217 Rz 5; Heinz in Mutschler u. a. 2008, § 217 Rz 27 ff.).

### *Arbeitgeberseitige Förderungsvoraussetzungen*

Um für förderungsfähige Arbeitsuchende Eingliederungszuschüsse zu erhalten, sind arbeitgeberseitig bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen.

Im Gesetz selbst sind keine besonderen Anforderungen an das *Beschäftigungsverhältnis* formuliert. Die BA geht jedoch davon aus, dass Arbeitgeber nur dann Eingliederungszuschüsse erhalten können, wenn das Beschäftigungsverhältnis sozialversicherungspflichtig ist und mindestens 15 Wochenstunden umfasst (vgl. BA 2010d, Rz 217.03; in diesem Sinne z. B. auch Heinz in Mutschler u. a. 2008, § 217 Rz 38–39). Förderungsfähig sind sowohl unbefristete als auch befristete Beschäftigungsverhältnisse. Eine Mindestbeschäftigungsdauer ist gesetzlich nicht normiert, bei der Förderung von Arbeitsuchenden mit Vermittlungshemmnissen (§ 218 SGB III) ergibt sie sich faktisch aber aus der Vorgabe, geförderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Auslaufen der Förderung noch weiter zu beschäftigen (§ 221 Abs. 2 SGB III). Die Nachbeschäftigungszeit entspricht der Förderdauer, beträgt jedoch längstens zwölf Monate.<sup>10</sup>

Neben den genannten Voraussetzungen dürfen keine *ausschlussbegründenden Sachverhalte* vorliegen. Um die missbräuchliche Inanspruchnahme von

<sup>10</sup> Kündigt der Arbeitgeber das Beschäftigungsverhältnis während des Förderzeitraumes oder der Nachbeschäftigungszeit, ohne dass einer der gesetzlich definierten Gründe zutrifft, ist die Förderung teilweise zurückzuzahlen (§ 221 Abs. 2 SGB III).



Eingliederungszuschüssen zu verhindern (vgl. BT-Drs. 13/4941, S. 193), ist eine Förderung ausgeschlossen, wenn zu vermuten ist, dass der Arbeitgeber ein anderes Beschäftigungsverhältnis beendet hat, um einen Eingliederungszuschuss zu erhalten. Darüber hinaus darf auch kein Eingliederungszuschuss gewährt werden, wenn die Einstellung bei einem früheren Arbeitgeber erfolgt, bei dem die oder der Arbeitsuchende während der letzten vier Jahre vor Förderungsbeginn bereits mehr als drei Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt war (§ 221 Abs. 1 SGB III). Der Gesetzgeber geht davon aus, dass in diesen Fällen eine Minderleistung oder ein Eingliederungserfordernis nicht zu erwarten ist (vgl. BT-Drs. 13/4941, S. 193). Durch die zeitliche Begrenzung der ausschlussbegründenden Vorbeschäftigung soll die Förderung von Berufsrückkehrenden ermöglicht werden, die „wegen familiärer Verpflichtungen häufig auf eine Einstellung in ihrem alten Beschäftigungsbetrieb und auf eine neue umfangreiche Einarbeitung angewiesen sind“ (ebda., S. 148). Die Einschränkung auf eine *sozialversicherungspflichtige* Vorbeschäftigung erfolgte mit dem zweiten SGB III-Änderungsgesetz mit Wirkung vom 1. August 1999 und sollte sicherstellen, dass kürzere Beschäftigungsverhältnisse und Probearbeitsverhältnisse nicht zu einem Förderungsausschluss führen (vgl. BT-Drs. 14/873, S. 16). Hiermit wird zugleich die Möglichkeit eröffnet, bei einer Erweiterung eines geringfügigen in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis dieses mit einem Eingliederungszuschuss zu fördern.

Über die in § 221 Abs. 1 SGB III genannten Ausschlussstatbestände hinaus können Arbeitgeber auch keine EGZ-Förderung erhalten, wenn das angebotene Beschäftigungsverhältnis gegen geltende Gesetze oder die „guten Sitten“ verstößt. Förderungsausschließender Tatbestand ist beispielsweise eine sittenwidrige Entlohnung (vgl. Winkler in Gagel, Bieback, § 217 Rz 12). Die BA hat in ihren Weisungen zur Zumutbarkeit einer Beschäftigung sowohl für den Rechtskreis SGB III als auch SGB II eine Entlohnung als sittenwidrig bestimmt, die um 30 Prozent und mehr unter dem tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgelt liegt (vgl. BA 2007 Rz 121.4 und BA 2010e Rz 10.03).

### 2.2.3 Eingliederungszuschüsse im Detail

Die Förderungsbedingungen und -leistungen unterscheiden sich zwischen den EGZ-Varianten. Diese werden im Folgenden für jede Variante separat beschrieben. Im Fokus der Deskription stehen die zentralen Voraussetzungen und Förderungsmöglichkeiten, eine Übersicht über die verschiedenen Details gibt (die folgende) Abbildung 1.

#### *Eingliederungszuschuss für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen (§ 218 Abs. 1 SGB III)*

Der Eingliederungszuschuss nach § 218 Abs. 1 SGB III kann für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen gewährt werden. Er beträgt maximal 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes und wird für längstens zwölf Monate erbracht.

Berücksichtigungsfähig sind Löhne und Gehälter bis zur tariflichen oder ortsüblichen Höhe, begrenzt auf die in der Arbeitsförderung geltende Beitragsbemessungsgrenze,<sup>11</sup> darüber hinaus wird der Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag in pauschalierter Form (20 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes; vgl. BA 2010d, Rz 220.01) erstattet.

#### *Eingliederungszuschuss für schwerbehinderte oder sonstige behinderte Menschen (§ 218 Abs. 2 SGB III)*

Für schwerbehinderte oder sonstige behinderte Menschen<sup>12</sup> bestehen erweiterte Förderungsmöglichkeiten. Der Eingliederungszuschuss kann bis zu 24 Monaten in Höhe von bis zu 70 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes gewährt werden. Nach Ablauf von 12 Monaten ist der Eingliederungszuschuss entsprechend der zu erwartenden Zunahme der Leistungsfähigkeit, mindestens aber um 10 Prozentpunkte zu mindern.

11 2010 betrug die Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitsförderung für Westdeutschland 5.500 Euro monatlich, für Ostdeutschland 4.650 Euro monatlich (vgl. BR-Drs. 752/09).

12 Behindert im Sinne des SGB III sind Menschen, deren Aussichten, am Arbeitsleben teilzuhaben, wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung nicht nur vorübergehend wesentlich gemindert sind und die deshalb Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben benötigen (§ 19 Abs. 1 SGB III). Schwerbehindert sind Menschen, bei denen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 festgestellt wurde (§ 2 Abs. 2 SGB IX).

### *Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen (§ 219 SGB III)*

Mit dem Eingliederungszuschuss nach § 219 SGB III wird die Einstellung von schwerbehinderten Menschen gefördert, die wegen in ihrer Person liegender Umstände nur erschwert vermittelbar sind (besonders betroffene Schwerbehinderte). Als besonders betroffen gelten allein die in § 104 Abs. 1 Nr. 3a–d SGB IX abschließend genannten schwerbehinderten Menschen.<sup>13</sup> Die Förderung besonders betroffener Schwerbehinderter knüpft an Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse im Sinne des § 217 SGB III an. Aufgrund der erschwerten Vermittelbarkeit bestehen jedoch erweiterte Förderungsmöglichkeiten, die in Abhängigkeit vom Alter der besonders betroffenen Schwerbehinderten in der maximalen Förderdauer variieren und bis zu 36 Monaten (unter 50 Jahre), 60 Monaten (50 bis unter 55 Jahre) bzw. 96 Monaten (55 Jahre oder älter) betragen können. Die maximale Förderhöhe ist einheitlich geregelt und beträgt 70 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes; im Zuge der Degression bei längeren Förderdauern darf der Zuschuss jedoch 30 Prozent nicht unterschreiten.

Die Entscheidung über Förderhöhe und -dauer soll berücksichtigen, ob eine geförderte Vorbeschäftigung stattgefunden hat, und ob die Beschäftigung ohne gesetzliche Verpflichtung oder über die Beschäftigungspflicht von Schwerbehinderten hinausgehend erfolgt (vgl. § 219 Abs. 2 SGB III sowie Teil 2, Kapitel 2 („Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber“) SGB IX). Eine Vorbeschäftigung beim selben Arbeitgeber ist kein Ausschlussstatbestand, eine Rückzahlung bei einer Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses während der Förderung ausgeschlossen, eine Nachbeschäftigungspflicht besteht nicht (vgl. § 221 SGB III).

Für die Förderung von besonders betroffenen *älteren* Schwerbehinderten stehen mit den §§ 219 und 421f SGB III grundsätzlich zwei Eingliederungszuschüsse zur Verfügung, eine Förderung nach § 218 SGB III ist aufgrund des Vorrangs spezieller vor allgemeiner Regelungen<sup>14</sup> nicht möglich. Deren Wahl liegt jedoch nicht im Ermessen der Vermittlungsfachkräfte: sind die Voraussetzungen erfüllt, ist vorrangig mit dem Eingliederungszuschuss für Ältere nach § 421f SGB III zu fördern (vgl. BA 2010d, Rz 219.02).

13 Danach gelten als besonders betroffen jene schwerbehinderten Menschen, die (a) wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung oder sonstiger Umstände im Arbeitsleben besonders betroffen sind, die (b) langzeitarbeitslos sind, die (c) im Anschluss an eine Beschäftigung in einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen oder einem Integrationsprojekt eingestellt werden oder die (d) als Teilzeitbeschäftigte eingestellt werden.

14 Sind die Förderungsvoraussetzungen einer der (speziellen) EGZ-Varianten erfüllt, geht eine Förderung nach dieser Variante einer Förderung nach dem (allgemeinen) § 218 SGB III generell vor (lex specialis derogat legi generali). Mit der Feststellung der besonderen Betroffenheit nach § 104 Abs. 3 SGB IX sind die Kriterien für eine Förderung nach § 219 SGB III automatisch erfüllt und eine Förderung nach § 218 SGB III nicht mehr möglich (vgl. auch David, Coseriu in Eicher, Schlegel, § 219 Rz 34).

Abbildung 1: Voraussetzungen und Förderungsmöglichkeiten von Eingliederungszuschüssen nach Varianten

	§ 218 Abs. 1	§ 218 Abs. 2	§ 219	§ 223		§ 421f		§ 421o	§ 421p
	EGZ Standard	EGZ für Schwerbehinderte und sonstige Behinderte	EGZ für besonders betroffene Schwerbehinderte	EGG Ermessen	EGG Anspruch	EGZ für Ältere ohne Behinderung	EGZ für ältere Schwerbehinderte und sonstige Behinderte	Qualifizierungszuschuss für Jüngere	EGZ für Jüngere
<b>Voraussetzungen Arbeitnehmer</b>									
Alter		keine				50 J. und älter		unter 25 J.	
weitere Voraussetzungen		Vermittlungshemmnis		ALG-Anspruch mehr als 12 M.	ALG-Anspruch mehr als 12 M. UND min. 12 M. beschäftigungslos		Vermittlungshemmnis ODER min. 6 M. arbeitslos	min. 6 M. arbeitslos UND ohne Berufsabschluss	min. 6 M. arbeitslos UND mit Berufsabschluss
<b>Voraussetzungen Arbeitgeber/Beschäftigungsverhältnis</b>									
Beschäftigungsverhältnis		keine Angaben im Gesetz		sozialversicherungspflichtig, min. 15 Wochenstunden, min. 12 M.			min. 12 M.	Vollzeitbeschäftigung, Qualifizierungsanteile	keine Angaben im Gesetz
Nachbeschäftigung		entspricht der Förderdauer, höchstens jedoch 12 M.					keine		
<b>Förderumfang</b>									
Kriterien zur Bemessung des individuellen Förderumfangs		Minderleistung UND Eingliederungserfordernis		Eingliederungserfordernis					
Förderhöhe in % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes	max. 50 %	max. 70 %		min. 30 % max. 50 %	50 %	min. 30 % max. 50 %	min. 30 % max. 70 %	50 % davon min. 15 Pp. für Qualifizierung	min. 25 % max. 50 %
Berücksichtigungsfähiges Arbeitsentgelt				bis max. zur Beitragsbemessungsgrenze					
								bis max. 1.000 Euro	

	§ 218 Abs. 1	§ 218 Abs. 2	§ 219	§ 223	§ 421f	§ 421o	§ 421p
Förderdauer	max. 12 M.	max. 24 M.	unter 50 J.: max. 36 M.;  50 bis unter 55 J.: max. 60 M.;  55 J. und älter: max. 96 M.	12 M.	min. 12 M. max. 36 M.	50 bis unter 55 J.: min. 12 M., max. 60 M.;  ab 55 J.: min. 12 M., max. 96 M.	max. 12 M.
Degression	keine	nach 12 M. mind. 10 Pp.	nach 24 M. mind. 10 Pp., jedoch nicht unter 30 %	keine	nach 12 M. mind. 10 Pp.	nach 24 M. mind. 10 Pp., jedoch nicht unter 30 %	keine
Förderausschluss							
Kündigung	Beendigung eines anderen Beschäftigungsverhältnisses						
Vorbeschäftigung	Einstellung bei früherem Arbeitgeber, bei dem Arbeitnehmer <i>in den letzten 4 J.</i> mehr als 3 M. sozialversicherungspflichtig beschäftigt war	keine	Einstellung bei früherem Arbeitgeber, bei dem Arbeitnehmer <i>in den letzten 2 J.</i> mehr als 3 M. sozialversicherungspflichtig beschäftigt war	keine	Einstellung bei früherem Arbeitgeber, bei dem Arbeitnehmer <i>in den letzten 2 J.</i> mehr als 3 M. sozialversicherungspflichtig beschäftigt war	keine	
Quelle: Gesetzestext, eigene Zusammenstellung.							

Die Mittel für den Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte werden aus der Ausgleichsabgabe finanziert, die Arbeitgeber bei Nichterreichen der für ihren Betrieb festgelegten Beschäftigungsquote an Schwerbehinderten zu entrichten haben.

#### *Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f SGB III)*

Ältere im Sinne des Eingliederungszuschusses nach § 421f SGB III sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben. Hierbei kann es sich um behinderte, schwerbehinderte, besonders betroffene schwerbehinderte Ältere sowie um Ältere ohne Behinderungen handeln.

Die Förderung mit dem Eingliederungszuschuss für Ältere ist nur möglich für Arbeitsuchende, die vor Aufnahme der geförderten Beschäftigung mindestens sechs Monate arbeitslos waren<sup>15</sup> oder deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Umstände erschwert ist, die also ein Vermittlungshemmnis aufweisen. Gefördert werden können nur Beschäftigungsverhältnisse mit mindestens zwölfmonatiger Vertragslaufzeit. Anders als bei Förderungen nach § 218 SGB III besteht keine Nachbeschäftigungspflicht.

Der Förderumfang bemisst sich nicht an einer Minderleistung, sondern richtet sich allein nach den Eingliederungserfordernissen. Die einheitliche *Mindestförderung* beträgt 12 Monate mit einem Fördersatz von *wenigstens* 30 Prozent. Der maximale Förderumfang variiert in Abhängigkeit vom Vorliegen einer Schwer-/Behinderung. Ältere ohne Behinderung können längstens 36 Monate mit höchstens 50 Prozent gefördert werden. Für schwerbehinderte und sonstige behinderte sowie besonders betroffene schwerbehinderte Ältere gelten die je spezifischen Fördervolumina der §§ 218 Abs. 2 und 219 SGB III.

#### *Eingliederungsgutschein für Ältere (§ 223 SGB III)*

Für die Förderung mit einem Eingliederungsgutschein muss kein Vermittlungshemmnis vorliegen, Anknüpfungspunkt ist allein das Alter (50 Jahre und älter) sowie ein Anspruch auf Arbeitslosengeld: Haben ältere Arbeitslose einen ALG-Anspruch von mehr als zwölf Monaten, kann ein Gutschein ausgegeben werden (*Ermessensgutschein*); sind sie darüber hinaus seit mindestens zwölf Monaten beschäftigungslos, besteht ein Anspruch darauf (*Anspruchsgutschein*). Hinter diesen Voraussetzungen verbergen sich einige anspruchsvolle Detailregelungen.

---

<sup>15</sup> Der Voraussetzung der Arbeitslosigkeit gleichgestellt sind der Bezug von Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen oder Transfer-Kurzarbeitergeld oder die Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung oder einer öffentlich geförderten Beschäftigung nach SGB III.

*Ermessensgutschein*

Voraussetzung für die Gewährung eines Eingliederungsgutscheines ist ein Arbeitslosengeldanspruch von mehr als zwölf Monaten.

- Einen ALG-Anspruch von *mehr* als zwölf Monaten können nur Arbeitslose erwerben, die (1) das 50. Lebensjahr vollendet haben und (2) innerhalb der letzten fünf Jahre vor der Arbeitslosigkeit mindestens 30 Monate eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben (§ 127 SGB III). Wird die Vorversicherungszeit nicht erfüllt, besteht (wie für alle unter 50-Jährigen) nur ein ALG-Anspruch für die Dauer von maximal zwölf Monaten; die Förderung mit einem Eingliederungsgutschein ist in diesem Fall ausgeschlossen.
- Mit dem Begriff des „Arbeitslosengeldanspruches“ wird auf die Anspruchsdauer abgestellt, die zu *Beginn des ALG-Bezuges* besteht (Stammrecht<sup>16</sup>). Würde auf eine Rest-Anspruchsdauer zum Zeitpunkt der *Aushändigung des Eingliederungsgutscheines* abgestellt, hätte dies zur Folge, dass Arbeitslose mit fortschreitender Dauer des ALG-Bezuges die Voraussetzungen für die Gewährung eines Ermessensgutscheines verlören (vgl. Böttiger in Eicher, Schlegel, §§ 223–224 Rz 41).

*(2) Anspruchsgutschein*

Erfüllen Arbeitslose die Bedingungen des Ermessensgutscheines und sind sie darüber hinaus seit Entstehen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mindestens zwölf Monate beschäftigungslos, haben sie Anspruch auf einen Eingliederungsgutschein. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Definition der Beschäftigungslosigkeit in § 119 Abs. 1 Pt. 1 SGB III ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber auf Arbeitslosigkeit abstellen wollte (vgl. Böttiger in Eicher, Schlegel, §§ 223–224 Rz 46), da ansonsten auch bereits nach kurzer Dauer des ALG-Bezuges mit vorheriger längerer Dauer der Beschäftigungslosigkeit ein Anspruch auf einen Eingliederungsgutschein entstünde.

*Weitere Bedingungen und Besonderheiten*

Auch beim Eingliederungsgutschein sind arbeitgeberseitig besondere Voraussetzungen zu erfüllen, um einen Gutschein einlösen und den Zuschuss erhalten zu können. Beim Eingliederungsgutschein wird, anders als bei den übrigen EGZ-Varianten, explizit ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich verlangt, das zudem für mindestens ein Jahr begründet werden muss. Wie beim Eingliederungszuschuss für Ältere nach § 421f SGB III wird auf die Nachbeschäftigungspflicht verzichtet.

<sup>16</sup> Das Stammrecht entsteht in dem Moment der Erfüllung aller Anspruchsvoraussetzungen (vgl. BA 2010f, Rz 118.1) – Arbeitslosigkeit, Arbeitslosmeldung, Erfüllung der Anwartschaftszeit (§ 119 Abs. 1 SGB III) – und bleibt während der gesamten Leistungsbezugsdauer unverändert bestehen.

Der Zuschuss wird stets für die Dauer von zwölf Monaten gewährt. Die Förderhöhe des Ermessensgutscheines bestimmt sich allein nach den Eingliederungserfordernissen; das Ermessen der Vermittlungsfachkräfte ist jedoch durch den gesetzlich vorgegebenen Rahmen von 30 bis 50 Prozent eingeschränkt. Beim Anspruchsgutschein besteht kein Ermessenspielraum, die Förderhöhe beträgt stets 50 Prozent.

Werden für die Förderung älterer Arbeitsloser sowohl die Voraussetzungen nach § 223 SGB III (Eingliederungsgutschein) als auch nach § 421f SGB III (Eingliederungszuschuss) erfüllt, steht die Auswahl im Ermessen der Vermittlungsfachkräfte (vgl. BA 2010f, Rz 223.01).

#### *Eingliederungsgutscheine im Rechtskreis SGB II*

Grundsätzlich können auch Leistungsbeziehende des Rechtskreises SGB II mit Eingliederungsgutscheinen gefördert werden. Hierbei handelt es sich jedoch, wie bei allen Eingliederungsleistungen des SGB II, um eine Ermessensleistung; ein Anspruch auf einen Eingliederungsgutschein bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen wie im SGB III besteht nicht. Die Gewährung des Eingliederungsgutscheines bestimmt sich mangels spezieller Vorschriften nach denen des SGB III. Danach ist ein Anspruch auf Arbeitslosengeld Fördervoraussetzung. Hierdurch wird der förderungsfähige Personenkreis im SGB II eingeschränkt. Aus Sicht der BA können nur zwei Personengruppen mit einem Eingliederungsgutschein gefördert werden (vgl. BA 2008b):

- „Rechtskreiswechsler“: Arbeitslose, deren mehr als zwölfmonatige ALG-Anspruchsdauer durch einen entsprechend langen Leistungsbezug erschöpft ist und die nun im Anschluss ausschließlich ALG II beziehen, *können* mit einem Eingliederungsgutschein gefördert werden.
- „Aufstocker“: Arbeitslose im Rechtskreis SGB III, die die Voraussetzungen für einen Eingliederungsgutschein erfüllen und aufstockend ALG II beziehen, können aus Sicht der BA ebenfalls nur mit einem Eingliederungsgutschein in der Ermessensvariante gefördert werden, auch wenn sie die Voraussetzungen des SGB III auf einen Anspruchsgutschein erfüllen. Hiermit weicht die BA von den gesetzlichen Regelungen insofern ab, als dass seit 1. August 2006 mit der Gesetzesbegründung zu § 9a SGB III alle Anspruchsleistungen des SGB III für Aufstocker erhalten bleiben. Eine neuere Weisung, die dem Gesetzesstand des § 22 SGB III mit Wirkung vom 1. Januar 2009 entspricht, mit dem explizit der Anspruch von Aufstockern auf den Eingliederungsgutschein normiert wird (s. o.), besteht zumindest unter den öffentlich verfügbaren Materialien der BA nicht.

Aufgrund der Voraussetzung der mehr als zwölfmonatigen ALG-Anspruchsdauer können ALG II-Beziehende, die nicht Rechtskreiswechsler oder Aufstocker sind,



sondern bei Eintritt der Arbeitslosigkeit direkt und ausschließlich Leistungen nach SGB II beziehen, nicht mit einem Eingliederungsgutschein gefördert werden.

#### *Eingliederungszuschuss für Jüngere (§ 421p SGB III)*

Der Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer richtet sich an Arbeitslose unter 25 Jahren *mit* Berufsabschluss, die seit mindestens sechs Monaten arbeitslos sind. Aufgrund der Arbeitslosigkeitsdauer wird von einem besonderen Unterstützungsbedarf ausgegangen (BT-Drs. 16/5714, S. 11), sodass ein (weiteres) Vermittlungshemmnis nicht vorliegen muss.

Der Förderumfang bemisst sich nicht an Minderleistungen, sondern richtet sich allein nach den Eingliederungserfordernissen. Die Förderdauer beträgt längstens zwölf Monate. Die Förderhöhe muss mindestens 25 Prozent, darf jedoch höchstens 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes betragen. Das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt ist hier auf 1.000 Euro Brutto (zuzüglich des pauschalierten Arbeitgeberanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag) beschränkt; darüber liegendes Entgelt wird nicht berücksichtigt. Eine Nachbeschäftigungspflicht besteht nicht.

#### *Qualifizierungszuschuss für Jüngere (§ 421p SGB III)*

Der Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitsuchende entspricht in seinen Bedingungen grundsätzlich dem Eingliederungszuschuss für Jüngere, ist jedoch für Arbeitslose unter 25 Jahren *ohne* Berufsabschluss konzipiert.

Für eine Förderung mit einem Qualifizierungszuschuss sind arbeitgeberseitig weitere Voraussetzungen zu erfüllen. Eine Förderung ist nur möglich, wenn es sich um ein vollzeitiges Beschäftigungsverhältnis (sonst: mindestens 15 Wochenstunden) handelt. Die Beschäftigung muss mit einer Qualifizierung verbunden sein, mit der arbeitsmarktverwertbare Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten vermittelt werden. Um dies zu gewährleisten, hat der Arbeitgeber bereits bei der Antragstellung darzulegen, wie die Qualifizierung gewährleistet werden soll, beispielsweise durch die Vorlage eines Qualifizierungsplanes; nach Abschluss der Förderung sind die vermittelten Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten zu bescheinigen.

Die Förderdauer richtet sich allein nach den Eingliederungserfordernissen, ist jedoch auf maximal zwölf Monate beschränkt. Bei der Förderhöhe besteht kein Ermessensspielraum, sie ist gesetzlich auf 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes festgelegt, davon sind mindestens 15 Prozentpunkte für die Qualifizierung zu verwenden.

Grundsätzlich steht die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung im Mittelpunkt der jugendspezifischen Leistungen der Arbeitsförderung; aus diesem Grund ist der Qualifizierungszuschuss, der nicht in erster Linie auf den Abschluss einer Berufsausbildung gerichtet ist, nachrangig zu gewähren (§ 421o Abs. 6 SGB III).

Insgesamt sind die arbeitgeberseitigen Bedingungen für eine Förderung mit dem Qualifizierungszuschuss ausgesprochen umfangreich, während die Leistungen bereits durch die Begrenzung des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes auf 1.000 Euro relativ gering sind. Dies könnte die geringe Inanspruchnahme des Qualifizierungszuschusses für Jüngere (mit) erklären.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die verschiedenen EGZ-Varianten mit ihren unterschiedlichen und zum Teil komplexen Anspruchsvoraussetzungen kaum zu überblicken sind. Insbesondere vor dem Hintergrund der zeitlich beschränkten Ressourcen der Vermittlungsfachkräfte je Fall und der Notwendigkeit, zur Bewältigung der vielfältigen Anforderungen komplexitätsreduzierende Alltagsroutinen zu entwickeln, erstaunt es nicht, dass die EGZ-Varianten in der Praxis quantitativ nur eine (sehr) unbedeutende Rolle spielen, wie die Förderstatistik (siehe Tabelle 1 in Kapitel 2.3) sowie die Gespräche mit den Fachkräften in den Arbeitsverwaltungen (siehe Abschnitte 5.1.2 und 5.1.3) zeigen.

## 2.3 Förderstrukturen: Zugänge in Eingliederungszuschüsse

Eingliederungszuschüsse zählen hinsichtlich des Förderumfanges zu den wichtigen Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In diesem Kapitel wird zunächst kurz über die Entwicklung der bis zur Hartz-III-Reform bestehenden EGZ-Varianten für den Zeitraum 2000–2003 informiert. Da ein direkter Vergleich mit den untersuchungsrelevanten neuen Varianten nicht möglich ist, wird auf eine weiter gehende Deskription verzichtet.<sup>17</sup> Die Darstellung der quantitativen Entwicklung der untersuchungsrelevanten EGZ-Varianten setzt mit deren Einführung 2004 ein, fokussiert aber aufgrund der Aufsplittung der Arbeitsverwaltung in die beiden Rechtskreise des SGB III und SGB II und den anfänglichen Aktivierungsproblemen in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen auf die Entwicklung zwischen 2006 und 2009.

### *Förderumfang 2000–2003*

Die Zahl der Zugänge in die Förderung mit Eingliederungszuschüssen weist in den Jahren 2000 bis 2005 deutliche Schwankungen auf (vgl. Bernhard u. a. 2007; für

<sup>17</sup> Eine ausführliche Darstellung der zwischen 2000 und 2003 bestehenden Varianten mit differenzierten Angaben auch zur Struktur der Geförderten findet sich im Bericht des Forschungsverbundes ZEW u. a. 2005 bzw. im Endbericht 2006.

eine detaillierte Darstellung des Zeitraumes 2000–2003 vgl. auch ZEW u. a. 2005: 19 ff.). Nach rund 150.000 Förderzugängen im Jahr 2000 sank die Zahl im darauf folgenden Jahr zunächst deutlich ab. 2002 folgte ein starker Anstieg, mit fast 190.000 Förderzugängen deutlich über das Niveau von 2000 hinaus, was auch in 2003 nahezu gehalten wurde. Der Anstieg dürfte auch mit dem Auslaufen arbeitsmarktpolitischer Sonderprogramme zusammenhängen, in deren Rahmen ebenfalls Lohnkostenzuschüsse gewährt werden konnten.

#### *Förderumfang 2004–2006*

In den beiden Folgejahren entwickelten sich die Eintritte jedoch zunächst wieder rückläufig (siehe Tabelle 1, detaillierte Tabellen befinden sich im Anhang). Während 2004 immerhin noch 170.000 Förderzugänge zu verzeichnen waren, ging 2005 die Zahl auf rund 140.000 zurück. Insbesondere der letzte Rückgang dürfte auf die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende zum 1. Januar 2005 zurückzuführen sein. Die Arbeitsagenturen und insbesondere die neu geschaffenen Grundsicherungsstellen waren im ersten Jahr nach der Reform so umfassend mit der Um- und Neuorganisation sowie der Sicherstellung der Auszahlung der passiven Leistungen beschäftigt, dass die aktivierenden Leistungen zunächst in den Hintergrund traten. Gut erkennbar ist dies an den seitens der Grundsicherungsstellen eingesetzten Mitteln für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit: von den zugewiesenen 5,4 Mrd. Euro wurden nur 2,6 Mrd. Euro, also nicht einmal die Hälfte (48 Prozent), ausgegeben (vgl. BA 2009b).

#### *Förderumfang 2006–2009*

2006 wurden bereits von den (dann um gut 10 Prozent reduzierten Mitteln) immerhin 82 Prozent verbraucht; die Zahl der Zugänge in EGZ-Förderung stieg um 64 Prozent auf gut 230.000. Der Trend der zunehmenden EGZ-Förderungszugänge setzte sich in sich abschwächender Form bis 2008 auf gut 280.000 Zugänge fort. 2009 wurde das Niveau fast gehalten, was jedoch allein auf weiterhin steigende Förderzugänge im Rechtskreis SGB III zurückzuführen ist, während im Rechtskreis SGB II die Zugangszahlen seit 2007 um fast 20.000 auf nunmehr knapp 130.000 gesunken sind. Der Anteil SGB II-Geförderter an allen geförderten Beschäftigten ist dadurch ebenfalls gesunken und betrug 2009 nur noch 45 Prozent, obwohl ihr Anteil an den Arbeitslosen mit 65 Prozent erheblich höher ist. Problematisch erscheint diese weit unterproportionale Förderung insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Rechtskreis SGB II der Anteil der Arbeitsuchenden mit besonderen Problemen am Arbeitsmarkt und damit der po-

tenziellen „Zielgruppe“ einer EGZ-Förderung vermutlich deutlich höher ist als im Rechtskreis SGB III.

**Tabelle 1: Zugänge in Förderung mit Eingliederungszuschüssen 2004–2009, nach verschiedenen Merkmalen**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Entwicklung 2006–2009
EGZ insgesamt	170.996	142.786	234.291	277.619	284.823	283.093	20,8
Entwicklung zum Vorjahr in %		-16,5	64,1	18,5	2,6	-0,6	
<b>nach Rechtskreis</b>							
SGB III	170.996	79.175	119.009	131.514	141.266	155.406	30,6
SGB II	–	63.611	115.282	146.105	143.557	127.687	10,8
SGB-II-Anteil in %	–	44,5	49,2	52,6	50,4	45,1	
SGB-II-Anteil an Arbeitslosen in %	–	57,0	62,9	66,8	69,1	65,1	
<b>nach Geschlecht</b>							
Männer	107.792	92.349	156.198	179.002	175.101	169.435	8,5
Frauen	63.204	50.437	78.093	98.617	109.722	113.658	45,5
Frauen-Anteil in %	37,0	35,3	33,3	35,5	38,5	40,1	
Frauen-Anteil an Arbeitslosen in %	44,1	46,4	47,9	49,6	49,0	45,4	
<b>nach Region</b>							
West- deutschland	89.546	82.466	144.499	173.606	172.622	167.449	15,9
Ostdeutschland	81.450	60.320	89.792	104.013	112.201	115.644	28,8
Ost-Anteil in %	47,6	42,2	38,3	37,5	39,4	40,9	
Ost-Anteil an Arbeitslosen in %	36,5	33,2	33,0	34,2	34,4	32,2	
Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Zusammenstellung durch das IAB und das IAQ, eigene Berechnungen des IAQ.							

Unterschiedliche Entwicklungen zeigen sich auch mit Blick auf Geschlecht und Region.

Unter den Förderungszugängen 2006 waren 156.000 Männer und 78.000 Frauen. Der Frauenanteil lag mit nur einem Drittel auf einem absoluten Tiefpunkt und weist (zusammen mit 2007) mit 15 Prozentpunkten zugleich die höchste Differenz zum Frauenanteil an den registrierten Arbeitslosen auf. Seither ist die Zahl der geförderten Frauen deutlich und zugleich relational stärker als bei den Männern auf rund 114.000 (Männer: 170.000) in 2009 gestiegen. Dennoch sind auch in 2009 nur vier von zehn geförderten Beschäftigten weiblich: damit liegt ihr Anteil an den Geförderten noch immer um fünf Prozentpunkte unter ihrem Anteil an den Arbeitslosen. Dies ist im

Wesentlichen auf ihre geringe Förderung in Westdeutschland im Rechtskreis SGB II zurückzuführen, hier liegt ihr Anteil an den Geförderten 2009 nur bei 36 Prozent. Die unterproportionale Förderung von Frauen mit Eingliederungszuschüssen ist seit längerem bekannt (vgl. z. B. Jaenichen 2000) und wird auch in den jährlich von der BA zu veröffentlichenden Eingliederungsbilanzen bestätigt. Es ist jedoch festzuhalten, dass ihr Anteil an den Geförderten seit 2006 kontinuierlich gestiegen ist.

Der Vergleich zwischen West- und Ostdeutschland zeigt ebenfalls sehr unterschiedliche Entwicklungen. Von einem in Ostdeutschland mit 90.000 Förderungszugängen in 2006 deutlich geringeren Niveau aus (West: 144.000), verlief der Zuwachs an Förderungszugängen in Ostdeutschland doppelt so stark wie in Westdeutschland mit der Folge, dass der Anteil Ostdeutscher an allen Geförderten im Zeitverlauf von 38 Prozent in 2006 auf nunmehr 41 Prozent in 2009 gestiegen ist. Da jedoch weiterhin nur rund ein Drittel der Arbeitslosen in Ostdeutschland lebt, sind sie weiterhin und steigend überproportional an den Förderungszugängen vertreten.

#### *Förderumfang der EGZ-Varianten 2006–2009*

Die Entwicklung der Förderungszugänge nach EGZ-Varianten verlief ebenfalls sehr unterschiedlich (siehe Tabelle 2).

Der *Eingliederungszuschuss für Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen* (§ 218 Abs. 1 SGB III) ist die mit Abstand am häufigsten gewährte Variante; rund 70 Prozent der Förderungen in 2009 erfolgten hierüber. Zwar gab es geringfügige jährliche Schwankungen in der Zahl der Förderungszugänge, mit etwa 200.000 blieb sie über den Vierjahreszeitraum jedoch recht stabil.

Für den *Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen* (§ 219 SGB III) gilt hinsichtlich der Schwankungen Vergleichbares, jedoch mit rund 8.000 Förderungen in 2009 auf einem weitaus geringeren Niveau. In mehr als 7.000 Fällen (86 Prozent aller Förderungen nach § 219 SGB III) wurden mit dem Eingliederungszuschuss schwerbehinderte Menschen *unter* 50 Jahren gefördert. In nur rund 1.000 Fällen kamen die erweiterten Förderkonditionen für *über* 50-Jährige zum Tragen. Diese Personengruppe wurde deutlich häufiger, 2009 in rund 5.000 Fällen, mit dem Eingliederungszuschuss für Ältere nach § 421f SGB III gefördert, der geringfügig erweiterte Förderkonditionen bereithält. Es erscheint fraglich, ob diese insgesamt doch eher geringen Fallzahlen die Unübersichtlichkeit rechtfertigen, die durch das Nebeneinander zwei verschiedener EGZ-Varianten mit ihren nur marginalen Förderunterschieden entstehen.

Vergleichbares gilt für die Förderung von *behinderten und schwerbehinderten Menschen*. Hier erfolgte die Förderung in den Jahren 2006 bis 2009 überwiegend über den § 218 Abs. 2 SGB III, in zunehmender Zahl mit zuletzt rund 7.000 Fällen.

Tabelle 2: Zugänge in Förderung mit Eingliederungszuschüssen 2004–2009, nach EGZ-Varianten

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Entwicklung 2006–2009
EGZ insgesamt	170.996	142.786	234.291	277.619	284.823	283.093	20,8
Entwicklung zum Vorjahr in %		-16,5	64,1	18,5	2,6	-0,6	
nach Varianten							Anteil an EGZ Insg.
§ 218 Abs. 1							
EGZ bei Vermittlungshemmnissen	125.460	115.555	192.104	212.540	197.916	200.975	71,0
(ab 2004)							
§ 218 Abs. 2							
EGZ für Behinderte und Schwerbehinderte	1.195	2.714	4.876	5.851	6.417	7.123	2,5
(ab 2004)							
§ 219							
EGZ für besonders betroffene Schwerbehinderte	14.030	8.830	8.320	10.031	9.562	8.428	3,0
davon:							
... Schwerbehinderte unter 50 Jahre (§ 219 Abs. 1 S. 2)	0	0	1.879	8.066	8.255	7.218	2,5
... Schwerbehinderte 50 bis unter 55 J. (§ 219 Abs. 1 S. 2)	0	0	468	1.401	672	646	0,2
... Schwerbehinderte 55 J. und älter (§ 219 Abs. 1 S. 2)	0	0	*	564	635	564	0,2
... EGZ für Schwerbehinderte (alt)	14.030	8.830	5.970	0	0	0	0,0
§ 223							
Eingliederungsgutschein für Ältere ab 50 J.	0	0	0	0	2.770	5.449	1,9
(ab 1.2.2008)							
§ 421f							
EGZ für Ältere ab 50 J.	3.460	15.238	28.930	48.668	63.821	56.967	20,1
davon:							
... Ältere ab 50 J.							
(ab 2004, seit 5.2007 nur noch für nicht Behinderte)	3.460	15.238	28.930	45.984	57.700	51.025	18,0
... behinderte Ältere ab 50 J.	0	0	0	591	1.202	1.200	0,4
(ab 5.2007)							
... schwerbehinderte Ältere 50 bis unter 55 J.	0	0	0	1.148	2.662	2.146	0,8
... schwerbehinderte Ältere 50 J. und älter	0	0	0	945	2.257	2.596	0,9
§ 421o							
Qualifizierungszuschuss für Jüngere unter 25 J.	0	0	0	*	517	441	0,2
(ab 10.2007)							
§ 421p							
EGZ für Jüngere unter 25 J.	0	0	0	487	3.820	3.710	1,3
(ab 10.2007)							

\* Zellenbesetzung unter 50  
 Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Zusammenstellung durch das IAB und das IAQ, eigene Berechnungen des IAQ.

Über den § 421f SGB III wurden weitere 1.200 behinderte oder schwerbehinderte Menschen über 50 Jahre gefördert. Auch hier stellt sich die Frage, ob vor dem Hintergrund der vergleichbaren Förderungsmöglichkeiten, nicht zugunsten der Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit des Instrumentes auf die speziellen Konditionen in § 421f SGB III verzichtet werden könnte.

Beim *Eingliederungszuschuss für Ältere* handelt es sich um eine Variante, die zwischen 2006 und 2009 eine erhebliche Zunahme der Förderungszugänge sowohl absolut als auch relativ verzeichnete. In diesem Zeitraum hat sich die Zahl der Förderungen auf 57.000 verdoppelt. Er ist damit nach dem Eingliederungszuschuss für Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen (§ 218 Abs. 1 SGB III) die zweite wichtige EGZ-Variante: 2009 erfolgen 20 Prozent aller Förderungen mit ihm. Dabei werden in neun von zehn Fällen ältere Arbeitsuchende ohne Behinderung gefördert, für die die Grundförderung gilt. Die erweiterten Förderungsmöglichkeiten für behinderte, schwerbehinderte und besonders betroffene schwerbehinderte Ältere werden nur selten gewährt (s. o.).

Der *Eingliederungsgutschein für Ältere* (§ 223 SGB III), der seit 1. Januar 2008 gewährt werden kann, spielt bislang eine sehr untergeordnete Rolle. Obwohl sich die Förderungszugänge von 2008 auf 2009 nahezu verdoppelten, macht er mit seinen rund 5.000 Förderungszugängen in 2009 nicht einmal zwei Prozent aller EGZ-Förderungen und knapp zehn Prozent der beiden speziellen Varianten für Ältere (EGZ für Ältere nach § 421f und EGG für Ältere nach § 223 SGB III) aus.

Auch die beiden seit 2007 neuen EGZ-Varianten speziell für jüngere Arbeitsuchende unter 25 Jahren sind bislang nur sehr selten gewährt worden; der *Qualifizierungszuschuss* (§ 421o SGB III) mit knapp 500 Fallzahlen in 2009 noch seltener als der *Eingliederungszuschuss für Jüngere* (§ 421p SGB III), der knapp 4.000-mal gewährt wurde. Der weit überwiegende Teil der Förderung findet wohl weiterhin über den Eingliederungszuschuss für Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen nach § 218 Abs. 1 SGB III statt: 2009 waren mindestens<sup>18</sup> 50.000 der mit dieser Variante Geförderten jünger als 25 Jahre.

Auch wenn die neuen EGZ-Varianten für Jüngere und der Eingliederungsgutschein für Ältere erst seit zwei Jahren zur Verfügung stehen und es deshalb für eine Einschätzung noch sehr früh ist, so ist es doch auch hier fraglich, ob diese zusätzlichen Varianten das EGZ-Instrumentarium zielgruppenspezifisch sinnvoll ergänzen oder nicht eher zur Unübersichtlichkeit beitragen.

18 Von den Arbeitsuchenden mit Vermittlungshemmnissen, die nach § 218 Abs. 1 SGB III gefördert werden, gehört ein erheblicher Teil zur Gruppe der „besonders förderungsbedürftigen Personen“. 2009 waren in dieser Gruppe rund 50.000 Arbeitsuchende jünger als 25 Jahre. Es ist davon auszugehen, dass auch zur Gruppe der nicht „besonders förderungsbedürftigen Personen“ Arbeitsuchende unter 25 Jahren gehören und insofern die ausgewiesenen 50.000 eher den unteren Rand abbilden.





### 3 Theoretische Perspektiven und Stand der Forschung

In diesem Kapitel wird die Funktionsweise von Eingliederungszuschüssen aus ökonomischer Sicht betrachtet. Hierfür werden unterschiedliche Varianten von Eingliederungszuschüssen unterschieden, die mit ihnen verbundenen Effekte dargestellt und vorliegende theoretische und empirische Studien diskutiert.

#### 3.1 Zur Begründung von Eingliederungszuschüssen in der arbeitsökonomischen Diskussion

Als Lohnkostenzuschüsse erstmals von Kaldor (1936) in die arbeitsmarkttheoretische Diskussion eingebracht wurden, wurden sie als ein Mittel zum Abbau von Arbeitslosigkeit gesehen. Diese Idee, die beispielsweise von Layard und Nickel (1980) weiterentwickelt wurde, zielt darauf, durch die Subvention zusätzlicher Beschäftigung ein neues gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht mit geringerer Arbeitslosigkeit zu erreichen (ähnlich auch Knabe et al. 2006). Die Diskussion um Eingliederungszuschüsse konzentrierte sich aber im weiteren Verlauf auf ihre Funktion als möglicher Nachteilsausgleich für Bewerber mit schlechten Einstellungschancen. Durch die Gewährung eines zeitlich befristeten Zuschusses zu den Lohnkosten für ausgewählte Arbeitsuchende soll die Einstellungsentscheidung von Arbeitgebern zugunsten von schwer vermittelbaren Personen beeinflusst werden. Im historischen und internationalen Vergleich gibt es eine Reihe von Erfahrungen mit diesen Zuschüssen, die hinsichtlich der Ausgestaltung der Fördervoraussetzungen und der Handhabung der Förderung erheblich variieren. Hierbei lassen sich drei Dimensionen unterscheiden.

Eine erste Dimension betrifft die Dauerhaftigkeit der Lohnsubvention, die sich über die ganze Beschäftigungsdauer erstrecken oder auf eine mehr oder weniger lange Anfangsphase befristet sein kann. In der vorliegenden Untersuchung und in dem Literaturbericht dieses Kapitels werden ausschließlich befristete Eingliederungszuschüsse betrachtet. Eine zweite Dimension betrifft die Frage, wie breit der Personenkreis definiert ist, der für einen Eingliederungszuschuss infrage kommt. Jaenichen (2000) spricht von der „Restriktivität“ der Förderbedingungen, die hoch oder niedrig sein kann. Die Diskussion um Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich bezieht sich beispielsweise auf schwach restriktive Eingliederungszuschüsse, die nur an Arbeits- oder Haushaltseinkommengrenzen gebunden ist. Die typischen Eingliederungszuschüsse der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die hier im Mittelpunkt stehen, unterliegen demgegenüber vergleichsweise engen Förderbedingungen und sind teilweise spezifischen Zielgruppen vorbehalten, sind also restriktiv und unterliegen darüber hinaus in der Regel einer Ermessensentscheidung der Arbeitsverwaltung.

Eine dritte Dimension betrifft die Frage, ob Eingliederungszuschüsse direkt an Arbeitgeber gerichtet sind, oder ob zunächst Arbeitsuchende informiert werden, dass anlässlich ihrer Einstellung Arbeitgeber gefördert werden können. Beide Varianten – die wir im Folgenden mit der Terminologie des SGB III als Eingliederungszuschüsse und Eingliederungsgutscheine bezeichnen – haben unterschiedliche Implikationen für das Handeln von Betrieben und Arbeitsuchenden und werden deshalb hier getrennt diskutiert (siehe die Abschnitte 3.2 und 3.3).

Neben der hauptsächlich arbeitsmarktpolitisch angestrebten Wirkung, dem Nachteilsausgleich für bestimmte Arbeitsuchende, können Lohnkostenzuschüsse, die zeitlich befristet an die Einstellung bestimmter Personen geknüpft sind, weitere Effekte auf der Mikro- und Makroebene haben (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Potenzielle Wirkungen von befristeten personenbezogenen Lohnkostenzuschüssen auf Bewerber und Betriebe

	Bewerber	Betrieb
Mikroebene	Bewerberauswahl	Betriebliches Einstellungsverhalten
	Beschäftigungsdauer	Beschäftigungsniveau
	Entlohnung	Substitution nicht geförderter durch geförderte Arbeitnehmer  Förderung ohne Verhaltensbeeinflussung (Mitnahmeeffekt)
Makroebene	Struktur von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	Verdrängen von Betrieben ohne geförderte Beschäftigung
	Verschlechterung der Einstellungs-chancen nicht geförderter Bewerber	Gesamtwirtschaftliches Beschäftigungsniveau

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Hartmann (2004: 16).

Der hauptsächlichste Effekt von Eingliederungszuschüssen wird auf der Mikroebene gegenüber den Bewerbern vermutet, indem die *Bewerberauswahl* zugunsten ansonsten benachteiligter Arbeitsuchender beeinflusst wird. Insofern dies geschieht, wird damit zugleich das betriebliche *Einstellungsverhalten* beeinflusst. Geschieht dies nicht, stellt also der Betrieb unter Inanspruchnahme des Zuschusses einen Bewerber ein, den er sonst auch gewählt hätte, liegt ein *Mitnahmeeffekt* vor. Auf der Mikroebene können für geförderte Personen aufgrund der Förderung Wirkungen für die *Beschäftigungsdauer* eintreten. Sie kann verkürzt gegenüber anderen Beschäftigungsdauern sein, wenn die Gründe, die ausschlaggebend für die ursprünglich nachrangige Position in der Bewerberschlange waren, mit dem Ende der Förderung nicht gegenstandslos geworden sind und der Betrieb das Beschäftigungsverhältnis

deshalb nicht aufrechterhalten möchte.<sup>19</sup> Sie kann auch verkürzt sein im Vergleich zur Einstellung eines anderen Bewerbers ohne Förderung, wenn der Betrieb mithilfe der Förderung einen dauerhaften Lohnkostenvorteil erlangen will, der nach dem Ende der Förderung nicht mehr besteht.<sup>20</sup> Die Beschäftigungsdauer kann aber auch verlängert sein, wenn durch die Förderung eine überdurchschnittlich gute Einarbeitung möglich war. Auch bei der *Entlohnung* sind gegenläufige Effekte vorstellbar: Sie kann – bei produktivitätsgerechter Entlohnung – unterdurchschnittlich gegenüber anderen Arbeitskräften auf vergleichbaren Arbeitsplätzen sein, weil die Produktivität auch nach dem Förderende unterdurchschnittlich geblieben ist; sie kann aber auch überdurchschnittlich sein, weil zumindest für die Dauer der Förderung der Arbeitgeber die Lohnkosten nicht vollständig zu tragen hatte.

Auf der Mikroebene des Betriebes kann durch die Förderung zusätzliche Beschäftigung erreicht werden, können also *Beschäftigungseffekte* erzielt werden. Layard und Nickel (1980) schlagen daher auch vor, nicht von einer Subvention der Lohnkosten zu sprechen, sondern von einem Rabatt auf die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber (ebda., S. 52). Allerdings können durch die Förderung auch bestehende Arbeitsverhältnisse aufgelöst und die betreffenden Mitarbeiter ersetzt werden; man spricht dann von einem *Substitutionseffekt*. Der angestrebten Begünstigung von ansonsten benachteiligten Bewerbern stehen also zwei mögliche negative Wirkungen gegenüber, nämlich der Mitnahmeeffekt und der Substitutionseffekt.

Die Förderung ausgewählter Personen hat grundsätzlich auch Makroeffekte, also Auswirkungen für die Chancen nicht geförderter Personen und die Struktur des Arbeitsmarktes. Auf der Bewerberseite verschlechtern sich relativ die Beschäftigungschancen nicht geförderter Arbeitnehmer. Dies ist die unvermeidliche Kehrseite des Eingliederungszuschusses, dessen Ziel es ist, ansonsten benachteiligte Bewerberinnen und Bewerber zu unterstützen. Die *relative Verschlechterung der Beschäftigungschancen nicht geförderter Arbeitsuchender* muss aus theoretischer Sicht nicht zu einer absoluten Verschlechterung der Beschäftigungschancen führen (s. u.). Darüber hinaus verändert sich durch die Förderung die *Struktur von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung*. Werden beispielsweise Schwerbehinderte gefördert (und in der Folge häufiger eingestellt), geht die Arbeitslosigkeit unter den Schwerbehinderten zurück.

19 In diesem Fall wäre aber eine temporäre Beschäftigung von Bewerbern erreicht worden, die ohne Zuschuss gar nicht erst eingestellt worden wären.

20 Dies wird mitunter als *Drehtüreffekt* bezeichnet (z. B. Buslei, Steiner 1999: 18), der sich sowohl auf den Arbeitnehmer als auch auf den Betrieb beziehen kann: Der Arbeitnehmer wechselt zwischen geförderter Beschäftigung (in beliebigen Betrieben) und Arbeitslosigkeit oder der Betrieb tauscht laufend nicht mehr geförderte gegen neu geförderte Arbeitnehmer aus. In dem einen Fall befindet sich der Arbeitnehmer in einer Drehtür, in dem anderen Fall stellt der Betrieb die Drehtür dar.

Für Betriebe können Makroeffekte der Förderung darin bestehen, dass Betriebe mit geförderter Beschäftigung (Lohn-)Kostenvorteile erlangen und Betriebe ohne geförderte Arbeitnehmer verdrängen (*Verdrängungseffekt*). Theoretisch ist es auch möglich – so die ursprüngliche Argumentation von Kaldor (1936) und Layard und Nickel (1980) – zu einem höheren *Beschäftigungsniveau* zu gelangen.<sup>21</sup>

Eingliederungszuschüsse können in unterschiedliche theoretische Modelle integriert werden und führen dort zu teilweise gegensätzlichen Vorhersagen über ihre Wirkung. In einem einfachen Gleichgewichtsmodell senken Eingliederungszuschüsse die Lohnkosten und erlauben die Einstellung von jenen Bewerbern mit geringerer Produktivität, die diesen Nachteil während einer Einarbeitungsphase ausgleichen können. Aus dieser Perspektive sind Eingliederungszuschüsse insbesondere dann sinnvoll, wenn die Förderung in der Höhe und in der Dauer an der individuellen Produktivität und ihrer Entwicklung bemessen wird. In diesem Modell ist eine Verschlechterung der Bewerbungschancen nicht geförderter Personen unvermeidlich. In einem dynamischen Modell ist die Verschlechterung nicht unvermeidlich. Beispielsweise lässt sich gestützt auf den Insider-Outsider-Ansatz (vgl. Lindbeck, Snower 1987; Lindbeck, Snower 2002) argumentieren, dass es Betrieben mithilfe von Eingliederungszuschüssen möglich ist, externen Bewerbern Löhne zu zahlen, die – wie die übrigen Löhne des Betriebes auch – oberhalb des markträumenden Lohnes liegen. Auf diese Weise ist es Betrieben möglich, externe Bewerberkonkurrenz gegenüber den Beschäftigten („Insidern“) zu nutzen, indem aufgrund dieser Konkurrenz den Insidern Zugeständnisse abverlangt werden, beispielsweise ein niedrigeres Lohnniveau. Aus der geschwächten Macht der Insider resultiert ein gesamtwirtschaftlich niedrigeres Lohnniveau, das zu steigenden Beschäftigungsmöglichkeiten führt (vgl. Bell et al. 1999: 346).

Eine alternative Argumentation wird im Signaling-Modell vorgenommen (vgl. Spence 1973). Demzufolge können Betriebe die Produktivität von Bewerbern nicht direkt einschätzen, sondern orientieren sich an Signalen und Indizes – beeinflussbare und nicht beeinflussbare individuelle Merkmale –, die mit der individuellen Produktivität zusammenhängen. Bildungsabschlüsse signalisieren individuelle Anstrengung und sagen daher über das fachliche Profil hinaus auch etwas über die Lernfähigkeit und Einsatzbereitschaft aus. Mit einem höheren Alter wird oftmals eine niedrigere Produktivität verbunden. Das Alter ist individuell nicht beeinfluss-

21 Layard und Nickel (1980) begründen ihr Modell der temporären Lohnkostenzuschüsse für zusätzliche Beschäftigung damit, dass Zuschüsse für zusätzliche Jobs einen größeren Effekt haben als generelle Zuschüsse für Beschäftigung. Ein genereller Zuschuss zu den Lohnkosten habe nur eine begrenzte Wirkung auf die Binnennachfrage, während bei einem Zuschuss für zusätzliche Beschäftigung von zusätzlichem Absatz im Export ausgegangen wird, womit sich die Handelsbilanz verbessert (vgl. S. 52). Kaldor (1936) begründet den vorteilhaften Beschäftigungseffekt eines Lohnkostenzuschusses gegenüber einer Lohnreduzierung aus den Wirkungen auf die Binnennachfrage: Mit einer Lohnreduzierung würden eher Preise als Löhne sinken, während bei einem Lohnkostenzuschuss die realen Lohnkosten sinken und dadurch Raum für zusätzliche Beschäftigung entsteht (vgl. S. 725 f.).

bar und indiziert eine Veränderung der Produktivität eines Bewerbers, ohne dass sie im konkreten Einzelfall überprüft werden kann. Eingliederungszuschüsse können diesen Mechanismus der „statistischen Diskriminierung“ (Phelps 1972) aufbrechen, indem sie die Beschäftigung zu niedrigen Kosten ermöglichen und somit dem Betrieb die Gelegenheit geben, sich mit verringertem Risiko ungeachtet der Signale und Indizes über die tatsächliche individuelle Produktivität zu informieren. In die gleiche Richtung wirken Praktika oder Probebeschäftigungen. Umgekehrt kann eine Förderung auch Defizite signalisieren.

In neuerer Zeit werden für die Analyse von Einstellungsprozessen häufig Such- und Matchingtheorien verwendet (Mortensen, Pissarides 1999; Wagner, Jahn 2004, Kapitel 5; Franz 2006, Kapitel 6). Hier spielt die Unterscheidung zwischen generellen (dauerhaft und für alle Bewerber einer bestimmten Kategorie, z. B. Niedrigqualifizierte oder Langzeitarbeitslose) und personenbezogenen Eingliederungszuschüssen eine wesentliche Rolle (vgl. Stephan 2010). Speziell für die hier betrachteten temporären personenbezogenen Zuschüsse lässt sich mithilfe von Matchingtheorien begründen, dass Eingliederungszuschüsse die Beschäftigungsdauer verkürzen können, damit Betriebe die Möglichkeit zu einer neuen geförderten Einstellung nutzen können (Mortensen, Pissarides 2003). Betriebe würden, so das Argument, bestehende Beschäftigungsverhältnisse beenden, um Platz für eine geförderte Neueinstellung zu schaffen.

## 3.2 Eingliederungszuschüsse direkt an Arbeitgeber

### 3.2.1 Modellanalysen und quantitative Studien

Es gibt eine Vielzahl empirischer und theoretischer Untersuchungen über die Inanspruchnahme und Wirkung von Eingliederungszuschüssen (vgl. Tabelle 4).<sup>22</sup> Einige Studien beruhen ausschließlich auf Modellrechnungen. Sie kommen, etwa hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen im Niedriglohnbereich durch dauerhafte Lohnsubventionen, zu teilweise stark gegensätzlichen Ergebnissen (vgl. Haan, Steiner 2008; Buslei, Steiner 1999; Knabe et al. 2006; Layard, Nickel 1980). Bei temporären Lohnkostenzuschüssen – den hier betrachteten Eingliederungszuschüssen – fallen die Ergebnisse einheitlicher aus; allerdings werden nur geringe Wirkungen prognostiziert (z. B. Haan, Steiner 2008; Bell et al. 1999).

Die empirischen Studien unterscheiden sich danach, ob sie auf Prozessdaten oder Befragungsdaten beruhen. Bei Studien mit Befragungsdaten überwiegen

<sup>22</sup> Zusammenfassungen ausgewählter Studien finden sich insbesondere bei Buslei, Steiner (1999: 65–73), Fay (1996) und Martin, Grubb (2001).

standardisierte Befragungen; Fallstudien in Arbeitsagenturen oder Betrieben oder qualitative Interviews mit Arbeitnehmern bilden die Ausnahme. Eine Reihe von empirischen Untersuchungen zu Eingliederungszuschüssen kombinieren Prozess- und Befragungsdaten. Die meisten Studien konzentrieren sich entweder auf die Inanspruchnahme von Eingliederungszuschüssen durch Betriebe oder die Förderung von Arbeitnehmern. Teilweise wird die Vergabep Praxis durch Arbeitsagenturen thematisiert. Auch hier gibt es wieder einige Untersuchungen, die alle drei Akteure untersuchen, allerdings nicht das Zusammenwirken aller drei Akteure anhand identischer Förderungsfälle beobachten. Ob Arbeitsagenturen als eigenständige Akteure betrachtet werden, hängt von der Ausgestaltung der Eingliederungszuschüsse ab. Gelegentlich wird über Experimente berichtet, in denen die Möglichkeit für einen Eingliederungszuschuss zufällig unter potenziell Anspruchsberechtigten verteilt wird, um Unterschiede in den Beschäftigungschancen zwischen Förderberechtigten und nicht Förderfähigen zu ermitteln. In diesen Settings spielen Agenturen und Grundsicherungsstellen keine aktive Rolle.

Angesichts der Vielfalt von Eingliederungszuschüssen überrascht, wie wenige Meta-Analysen es gibt. Selbst bei Fay (1996), verfasst zum Auftakt des Paradigmenwechsels von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Europa, nehmen Eingliederungszuschüsse nur einen Abschnitt im ganzen Spektrum arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ein (S. 18–20). Aus der Auswertung unterschiedlicher Programme von Eingliederungszuschüssen in mehreren OECD-Ländern zieht Fay den Schluss, dass die angestrebten Zielgruppen (vor allem Langzeitarbeitslose und Jugendliche) oft erreicht werden, die Beschäftigungseffekte aber gering sind. Die angestrebten Wirkungen würden zwar zulasten von Arbeitslosen mit geringen Vermittlungshemmnissen gehen. Die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich aber als arbeitsmarktpolitisches Ziel rechtfertigen. Allerdings treten Mitnahme- und Substitutionseffekte anscheinend in erheblichem Umfang auf. Eine sorgfältige Vergabe der Zuschüsse sowohl gegenüber den Individuen als auch gegenüber den Betrieben trägt dazu bei, die negativen Konsequenzen der Eingliederungszuschüsse zu lindern (ebda., S. 20).

Eingliederungszuschüsse mit hoher Restriktivität erreichen Jaenichen (2002) zufolge eher das Ziel, benachteiligte Arbeitsuchende in Beschäftigung zu bringen. Wegen langer Förderdauern konnte die Wirkung in ihrer Untersuchung aber nicht immer über die Förderdauer hinaus beobachtet werden. Bei Eingliederungszuschüssen mit niedriger Zielgruppenspezifität waren die Wirkungen für die Geförderten gegenüber den Ungeförderten „nicht mehr signifikant von Null verschieden“ (ebda., S. 327). Auch die Untersuchung von Gerfin et al. (2005) ergab, dass positive Effekte der Eingliederungszuschüsse nur bei Langzeitarbeitslosen und nicht bei kurzzeitig Arbeitslosen zu beobachten waren. In einer älteren Rückschau von US-amerika-

nischen Untersuchungen bestätigt Mangan (1992), dass Eingliederungszuschüsse als Nachteilsausgleich wirken können; allerdings werden die Jobangebote durch die Zuschüsse nicht vermehrt, da – im Unterschied zum Arbeitsmarkt insgesamt – der Arbeitsmarkt für Benachteiligte nicht preissensitiv sei (ebda., S. 92). Höhere Abbruchquoten und damit negative Wirkungen können durch verletzte Reziprozitätserwartungen entstehen: Geförderte Arbeitnehmer fühlen sich aufgrund ihrer unter dem Üblichen liegenden Entlohnung schlechter anerkannt durch den Arbeitgeber; das Arbeitsverhältnis ist dadurch labiler. Für diesen Zusammenhang fand Krug (2009) bei einer Untersuchung von Kombilöhnen Hinweise; eine Analyse speziell der Eingliederungszuschüsse zeigte aber eine größere Beschäftigungsstabilität der geförderten gegenüber den ungeforderten Arbeitsverhältnissen (Ruppe 2009; ähnlich auch Bernhard et al. 2007).

Analysen zu den Betrieben, die die Förderung in Anspruch nehmen, erhärten den Verdacht, dass es bei Eingliederungszuschüssen in nicht unerheblichem Umfang zu Mitnahmeeffekten kommt. Jedoch lässt sich dieser Mitnahmeeffekt kaum quantifizieren. Ein Indiz dafür, dass die Förderung oft „mitgenommen“ wird, ist, dass an geförderte Bewerber kaum andere Auswahlkriterien angelegt werden als an nicht geförderte Bewerber (Jaenichen 1999a: 33). Mit steigender Mitarbeiterzahl werden Betriebe häufiger gefördert, was auf größere Routinen im Umgang mit Fördermöglichkeiten zurückgeführt wird (Jaenichen 1999b; siehe auch Hartmann 2004); andererseits nehmen die meisten Geförderten in Kleinbetrieben eine Arbeit auf (Jaenichen 1999a). Betriebe, die ihre Beschäftigung ausweiten oder über Fachkräfteprobleme berichten, haben öfter einen Eingliederungszuschuss in Anspruch genommen (Hartmann 2004: 191). Dies könnte darauf hinweisen, dass Betriebe bei überdurchschnittlichem Einstellungsbedarf Abstriche bei ihren Bewerbungen machen und dies durch eine Förderung kompensieren. Darüber hinaus gibt es wenig strukturelle Merkmale von Betrieben, die die Inanspruchnahme von Eingliederungszuschüssen erklären könnten. Auf Grundlage des IAB-Betriebspanels wurde gezeigt, dass weder die Branche, noch die Qualifikationsstruktur oder die Lohnstruktur im Zusammenhang mit der Wahrscheinlichkeit steht, eine Förderung zu erhalten (Jaenichen 1999b). Lediglich der „Kontakt zur Arbeitsagentur“ korreliert stark mit der Inanspruchnahme der Förderung (ebda.). Zwar gibt es Hinweise dafür, dass durch Vorschläge der Arbeitsagentur förderfähige Bewerber von den Betrieben erst erwogen werden. Nicht auszuschließen ist aber, dass wegen der Förderung Betriebe in Kontakt zur Arbeitsagentur getreten sind. Hartmann (2004: 191) berichtet darüber hinaus, dass Betriebe, die unter starkem Kostendruck stehen, häufiger eine Förderung in Anspruch nehmen. Dies könnte darauf hindeuten, dass Betriebe durch die Förderung ihre Lohnkosten reduzieren und dadurch Wettbewerbsvorteile erlangen wollen, was die Gefahr der Verdrän-

gung anderer, nicht geförderter Betriebe nach sich zieht. Makrowirkungen der Förderung werden in den empirischen Studien nicht untersucht und nur selten überhaupt angesprochen.

Tabelle 4: Übersicht über Studien zum Eingliederungszuschuss

Studie	Grundlage	Inhalt/Ergebnis
<i>Simulationsstudien</i>		
Layard, Nickel 1980	Modellrechnung	Beträchtliche Beschäftigungseffekte bei der Subventionierung zusätzlicher Beschäftigung und fiskalische Gewinne
Bell et al. 1999	Modellrechnung zum <i>New Deal</i> in Großbritannien	Untersucht werden Inanspruchnahme und Wirkungen auf individueller Ebene für Jugendliche; Wirkung hängt davon ab, welchen Stellenwert Arbeitserfahrung und Qualifizierung im Arbeitsmarkt für Jugendliche haben
Buslei, Steiner 1999	Modellrechnungen zu Lohnsubventionen	Beschäftigungsgewinne sind angesichts der notwendigen Kosten gering
Orszag, Snower 2003	Modellvergleich von temporären personenbezogenen Lohnkostenzuschüssen zu generellen Zuschüssen zu Niedriglöhnen	Ergebnis hängt vom weiteren Einkommensverlauf der neu eingestellten Person ab: Wenn der Einkommensanstieg stark ist, haben temporäre personenbezogene LKZ höhere Wirkung; bei dauerhaftem Verbleib im Niedriglohn wirken generelle Zuschüsse zu Niedriglöhnen stärker
Knabe et al. 2006	Modellrechnung	Beträchtliche Beschäftigungseffekte bei der Subventionierung zusätzlicher Beschäftigung und fiskalische Gewinne
Haan, Steiner 2008	Modellrechnung zu drei hypothetischen Programmen (Subventionierung von Stundenlöhnen, Subventionierung von Haushaltseinkommen, Eingliederungsgutschein)	Geringe Beschäftigungseffekte; Kosten für das Programm werden durch Steuererhöhungen und Minderausgaben der Arbeitslosenversicherung kompensiert
<i>Empirische Studien</i>		
Semlinger 1982	Fallstudien in Arbeitsämtern	Untersuchung der Handhabung durch Arbeitsämter und Betriebe
Brinkmann 1985	Analyse von Prozessdaten, Befragung in Arbeitsämtern	Strukturen der Inanspruchnahme, qualitative Einschätzung der Bedingungen erfolgreicher Förderung
Mangan 1992	Rekapitulation einer eigenen empirischen Studie	EGZ kann als Nachteilsausgleich wirken, hebt aber nicht das Beschäftigungsniveau, da die Nachfrage nach benachteiligten Arbeitnehmern im Unterschied zu anderen Arbeitnehmern nicht preiselastisch ist
Bohlen 1993	Meta-Analyse und Prozessdaten	Deskriptive Analysen und Bewertungen aus arbeitsrechtlicher Sicht



Studie	Grundlage	Inhalt/Ergebnis
Fay 1996	Meta-Analyse	Übersicht über Arbeitsmarktprogramme und ihre Wirkungen in OECD-Ländern
Jaenichen 1999a	Analyse von Prozessdaten; Betriebsbefragung	U. a. kein Einfluss der Förderung auf das betriebliche Lohngefüge
Jaenichen 1999b	Betriebsbefragung	Größe und Kontakte zum Arbeitsamt sind entscheidend für die Wahrscheinlichkeit von Betrieben, eine Förderung zu erhalten
Jaenichen 2000	Prozessdaten	In EGZ-Varianten mit schwacher Zielgruppenspezifizierung gelangen Benachteiligte nur schwerer als in EGZ-Varianten mit hoher Zielgruppenspezifizierung
Jaenichen 2002	Befragungs- und Prozessdaten	Vermutlich kürzere Arbeitslosigkeitsdauern bei Geförderten in EGZ-Varianten mit hoher Zielorientierung gegenüber Nichtgeförderten; keine signifikanten Unterschiede in Arbeitslosigkeitsdauern bei Geförderten in EGZ-Varianten mit schwacher Zielgruppenorientierung gegenüber Nichtgeförderten
Hartmann 2004	Betriebsbefragung	Inanspruchnahme von Eingliederungszuschüssen orientiert sich aus betrieblicher Sicht stärker an Vermittlungshemmnissen als an Leistungsminderungen; vermutlich erhebliche Mitnahmeeffekte
Gerfin et al. 2005	Vergleich zweier Programme in der Schweiz zu Eingliederungszuschüssen auf Grundlage von Prozessdaten	Positiver Effekt nur für Langzeitarbeitslose, nicht für Kurzeitarbeitslose
Bernhard et al. 2007	Prozessdaten der BA	Inanspruchnahme und Wirkung; geförderte Personen profitieren durch Integration und Verbleib in Beschäftigung
Bernhard et al. 2008	Prozessdaten der BA und Implementation	Handhabung im SGB II: Geförderte sind stabiler integriert als Nichtgeförderte, Mitnahmerisiken
Hamersma, Heinrich 2008	Befragungs- und Prozessdaten zu zwei Programmen (betriebs- und personenbezogene Zuschüsse)	Geförderte Beschäftigte in geförderten Betrieben haben gleiche Beschäftigungsdauer, aber höhere Einkommen als vergleichbare nicht geförderte Beschäftigte; geförderte Beschäftigte in geförderten Betrieben haben ähnliche Einkommen wie geförderte Beschäftigte in nicht geförderten Betrieben, aber kürzere Beschäftigungsdauern; Effekte vermutlich nicht permanent
Stephan 2010; Ruppe 2009 sowie Ruppe, Stephan 2009	Prozessdaten	Längere Beschäftigungsdauern der Geförderten gegenüber Nichtgeförderten, daher höhere (kumulierte) Einkommen trotz gleicher Stundenentgelte
Quelle: Eigene Zusammenstellung.		

### 3.2.2 Implementationsanalysen

Angesichts der vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten von Eingliederungszuschüssen und angesichts der Koexistenz von Eingliederungszuschüssen mit anderen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die ebenfalls darauf zielen, Arbeitsuchenden in Beschäftigung zu verhelfen, kommt der Umsetzung des durch Eingliederungszuschüsse angestrebten Nachteilsausgleichs ein hohes Gewicht zu. Quantitative Studien zur Inanspruchnahme und Wirkung von Eingliederungszuschüssen vernachlässigen in der Regel die Umsetzungsdimension; die Ursachen für die beobachteten Befunde im Sinne einer sinnverstehenden Handlungsrekonstruktion der beteiligten Akteure bleiben verschlossen.

Untersuchungen zur Handhabung und Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente werden als Implementationsstudien bezeichnet. Implementationsanalysen erlebten in der Bundesrepublik einen ersten Aufschwung in der Folge des *social engineering* der 1970er Jahre (vgl. Mayntz 1980c sowie Mayntz 1983). Zum Inhalt der Implementationsanalyse führt Mayntz (1980a) aus: „Mit Implementation ist die Durchführung bzw. Anwendung der im Prozess der Politikentwicklung entstandenen Gesetze und anderen Handlungsprogrammen gemeint. Die Bedeutung der Implementation innerhalb des umfassenden politischen Prozesses, der sich von der Problemartikulation der Programmentwicklung und Implementation bis zur schließlichen Wirkung (Impact) erstreckt, liegt in der ebenso banalen wie unbestreitbaren Tatsache, dass politische Programme die Ergebnisse administrativen Handelns nur sehr unvollständig bestimmen, d. h. dass ihre Wirkung wesentlich von der Art ihrer Durchführung abhängt“ (ebda., S. 236). In der Implementationsanalyse werden drei Faktorenkomplexe unterschieden, die „erstens bei den Merkmalen der durchzuführenden Programme, zweitens bei den Merkmalen der Durchführungsinstanzen und drittens bei den Merkmalen der Zielgruppe bzw. der Leitungs- und Normadressaten“ liegen (ebda., S. 242). Bezogen auf die Eingliederungszuschüsse wären dies erstens die gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen zu Eingliederungszuschüssen, zweitens die lokalen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen und drittens die Interaktionen zwischen Betrieben und Arbeitsuchenden. Zu den zentralen Erkenntnissen der frühen Implementationsstudien gehörte, dass ein „Programm“ allein nicht die Wirkungen determiniert, sondern sich erst in der Implementation entfaltet: „Selbst das System administrativer Vollzugsinstanzen ist oft durch die Dominanz horizontaler Verbindungen und das Fehlen strikter Autoritätsbeziehungen gekennzeichnet“ (Mayntz 1980b: 8). Dies resultiert nicht zuletzt daraus, dass die umsetzenden Instanzen – in unserem Beispiel Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen – nicht zum Zwecke der Umsetzung nur eines arbeitsmarktpolitischen Programms geschaffen wurden, sondern mit der Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung insgesamt

befasst sind. Ein weiterer wesentlicher Punkt war, dass die „Grenzziehung zwischen Programmentwicklung und -durchführung“ aufgegeben wurde (ebda.). Zum einen wird in der Entwicklung eines Programms nach ersten Praxistests nachjustiert, zum anderen werden Programme auch ständig kleinschrittig modifiziert, sodass sich nicht genau sagen lässt, wann die Programmentwicklung abgeschlossen war und ob eine bestimmte Modifikation als „Weiterentwicklung“ zu bezeichnen ist.

Bereits die erste größere Implementationsstudie zu Eingliederungszuschüssen hat das Verständnis über ihre Funktionsweise wesentlich erweitert (Semlinger 1982; Semlinger, Lücker 1983). Untersucht wurden die Handhabung von Eingliederungszuschüssen durch Arbeitsämter und die Inanspruchnahme durch Betriebe, aber nicht die Wirkungen auf Arbeitsuchende. Es waren insbesondere vier Ergebnisse, die in den späteren Diskussionen immer wieder aufgegriffen wurden.

Erstens ist die Feststellung einer individuellen Produktivität viel zu schwierig, als dass sie tatsächlich handlungsleitend für Betriebe und erst recht für Arbeitsvermittler werden könnte. Zudem würde ein Eingliederungszuschuss, der sich tatsächlich an Produktivitätsdefiziten orientiert, nur unter sehr speziellen Bedingungen Beschäftigungseffekte entfalten: „Vorausgesetzt, der Betrieb produziert bereits im gewinnoptimalen Punkt (...), dann würde sich die Weitergabe reduzierter Grenzkosten (...) nur lohnen, wenn die Preiselastizität der Nachfrage deutlich größer als eins ist, da nur so die Erlöseinbuße infolge der Preisreduktion durch Mehrverkauf wettgemacht werden könnte. Dies gilt insbesondere dort, wo die Lohnkosten nur einen geringeren Teil der Produktionskosten darstellen, eine Reduktion der Grenzlohnkosten also nur zu einer entsprechend kleineren Reduktion der Gesamtgrenzkosten führt. Interessant können marginale, noch dazu befristete, Lohnkostenzuschüsse deshalb allenfalls in Kleinbetrieben oder in abgrenzbaren betrieblichen Funktionsbereichen werden, wo sie spürbar auf die Gesamtkosten durchschlagen und deshalb in der Praxis auch bei fehlender Grenzkostenbetrachtung stärker beachtet werden“ (Semlinger 1982: 75). Demgegenüber stellte Semlinger fest: „Als ausschlaggebender Beweggrund für die Entscheidung zur Personalbeschaffung erwies sich auch beim Angebot einer Kompensation der Lohnkosten in der Regel der Personalbedarf“ (ebda., S. 75).

Zweitens war aus Sicht der Betriebe eine Minderleistung bei den Personen, die sie mithilfe eines Eingliederungszuschusses einstellten, oft nicht gegeben. Wenn es sie gegeben hätte, wären sie nicht für eine Einstellung infrage gekommen: „Die meisten Personaleinsteller bestritten, aufgrund des Lohnkostenzuschusses Abstriche an ihren Bewerberanforderungen vorgenommen zu haben; Kompromisse würde man allenfalls bei drängendem Personalbedarf eingehen“ (ebda., S. 78 f.; siehe auch Jaenichen 1999a: 33).

Drittens haben Arbeitsvermittler das Prinzip der Einzelfallbewilligung aufgegeben (sofern sie es überhaupt jemals befolgt haben) und stattdessen die Förde-

rung pauschal bewilligt. „Nicht das Vorliegen von Vermittlungshemmnissen war für die Subventionsgabe entscheidend, sondern die Frage, ob die formalen Förderungsvoraussetzungen gegeben waren“ (ebda., S. 74). Der Gestaltungsspielraum der Vermittler war allerdings damals insofern geringer als heute, als Förderdauer und -höhe oftmals vorgegeben waren. Gleichwohl ist die Förderentscheidung im Grundsatz als Einzelfallentscheidung unter Betrachtung der Person und des Arbeitsplatzes konzipiert.

Viertens wird statt der monetären Subvention der Lohnkosten die Dienstleistungsqualität der Arbeitsvermittler betont, die geeignet wäre, Vermittlungshemmnisse zu durchbrechen. Als „Vermittlungshemmnis“ stellt sich Semlinger zufolge nämlich die Ungewissheit der Arbeitgeber über das tatsächliche Leistungsvermögen der Bewerber dar, die bei den „Schwervermittelbaren“ höher ist als bei „normalen“ Bewerbern (ebda., S. 83). Mit einer sorgfältigen Vor- und Nachbereitung des Auswahl- und Einarbeitungsprozesses in der Zusammenarbeit von Arbeitsvermittlern und Betrieb lassen sich auch „Schwervermittelbare“ in Beschäftigung bringen. Insbesondere dieser Punkt – die Betonung der Dienstleistungsqualität im Vermittlungsprozess als funktionales Äquivalent zur Subventionierung der Einstellung von schwer vermittelbaren Bewerbern – ist in späteren standardisierten Untersuchungen aufgegriffen und bestätigt worden (vgl. Brinkmann 1985; Hartmann 2004). Möglicherweise ist ein enger Kontakt zur Arbeitsverwaltung aber auch eine Voraussetzung, um Eingliederungszuschüsse zu erhalten; hierauf deuten die oben angeführten Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel (Jaenichen 1999b).

Der Aufschwung der empirischen Arbeitsmarktforschung seit Mitte der 1990er Jahre konzentrierte sich auf quantitativ angelegte Wirkungsanalysen. Die theoretischen Grundlagen der Implementationsanalyse, wie sie Ende der 1970er Jahre gelegt wurden, wurden zumindest in der empirischen Arbeitsmarktforschung nicht systematisch weiterentwickelt. Im Zuge der Evaluation der Hartz-Gesetzgebung (2003 bis 2005), mit der „eine neue Qualität im Bereich der Wirkungsforschung in Deutschland erreicht“ wurde (BT-Drs. 16/3982, S. 26), wurden auch Eingliederungszuschüsse erneut unter die Lupe genommen. Untersuchungsgegenstand war nicht nur die Wirkung, sondern auch die Umsetzung der Reform der Eingliederungszuschüsse.

Gegenüber früheren Implementationsstudien unterschied sich die Implementationsanalyse der Hartz-Evaluierung in zwei Punkten. Zum einen wurde der Schwerpunkt auf die Arbeitsverwaltungen gelegt. Zwar wurden auch die Wahrnehmung von Eingliederungszuschüssen und die Handhabung der Betriebe einbezogen (in Form einer standardisierten Betriebsbefragung unter ca. 50 Betrieben und betrieblichen Kurzfallstudien in 20 Betrieben), doch im Mittelpunkt der Erhebungen standen die Arbeitsagenturen und ergänzend – in dem gerade in der Herausbildung begriffenen Rechtskreis des SGB II – die Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und kom-

munalen Trägern (ARGEn). Dafür sprachen pragmatische, aber auch konzeptionelle Gründe. Aus dem Untersuchungsauftrag ergab sich pragmatisch die Konzentration auf Arbeitsverwaltungen. Konzeptionell spricht für den Fokus, dass die Eingliederungszuschüsse als Ermessensleistung ausgestaltet sind und daher der Ort der Ermessensausübung zentral für das Verständnis von Eingliederungszuschüssen ist. Diese konzeptionelle Entscheidung brachte mit sich, dass die Implementationsanalyse in Weiterentwicklung des politikwissenschaftlichen Ansatzes in der Tradition von Mayntz (1980c, 1983) stärker organisationssoziologisch fundiert wurde (s. u.). Der zweite Unterschied gegenüber früheren Implementationsstudien (und insbesondere gegenüber Semlinger 1982) zu Eingliederungszuschüssen ist methodischer Art und besteht darin, dass die Erhebung breiter angelegt wurde und von längerer Dauer war. Die Erhebung fand in zehn systematisch ausgewählten Agenturbezirken statt und wurde in zwei Phasen mit einem Jahr Abstand durchgeführt.

Zwei Ergebnisse aus dieser Implementationsstudie sind besonders hervorzuheben (vgl. Brüssig et al. 2008). Erstens hat sich die Reform der Eingliederungszuschüsse – Umwandeln in weniger restriktive Eingliederungszuschüsse bei gleichzeitiger Stärkung der individuellen Ermessensausübung von Vermittlungsfachkräften – weniger auf die Selektivität im Zugang ausgewirkt, als zu erwarten gewesen wäre. Der Grund dafür lag darin, dass binnenorganisatorische Bedingungen und Logiken die Vergabe von Eingliederungszuschüssen steuern, die von der Gesetzesreform nicht berührt waren. Eher noch hat die Gesetzesreform die ohnehin gängige Praxis der Vermittlungsfachkräfte nachvollzogen. Außerdem lag der Grund für die relative Folgenlosigkeit der Reform darin, dass neben dem Eingliederungszuschuss alternative Instrumente mit ähnlichen Zielstellungen – Reduktion der Unsicherheit über die Bewerbereignung – bestehen. Dies weist darauf hin, dass die Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten stets im Zusammenhang mit anderen Instrumenten gesehen werden sollte.

Zweitens wurde die Handhabung der Eingliederungszuschüsse als „Verhandlung“ charakterisiert. Arbeitgeber und Arbeitsvermittler „verhandeln“ um die Bewilligung eines Eingliederungszuschusses, wobei Höhe und Dauer der Förderung gegen die Einstellung einer bestimmten Person getauscht werden. Als Ergebnis von Verhandlungen hängt die Förderung nicht nur vom Ausmaß der „Vermittlungshemmnisse“, „Minderleistungen“ und „Eingliederungserfordernisse“ der neu einzustellenden Person ab, wie die gesetzlich vorgegebenen Kriterien lauten. Die Förderung als Ergebnis von Verhandlungen hängt auch davon ab, wer die Initiative in der Verhandlung übernommen hat und wie breit das Auswahlpektrum an Personen ist, das für eine Einstellung im konkreten Fall infrage kommt. Bei einem geringen Auswahlpektrum bzw. einer niedrigen Toleranz des Arbeitgebers hinsichtlich des Bewerberpools fällt die Förderung *ceteris paribus* niedriger aus. Sie fällt tendenziell

auch dann niedriger aus, wenn die Initiative vom Arbeitgeber ausgeht, weil dann die Gefahr der Mitnahme höher ist.

Zusammenfassend zeigen die Implementationsstudien, dass Akteursrationalitäten und -konstellationen zunächst die Vergabe und damit auch die Wirkung von Eingliederungszuschüssen erheblich beeinflussen können. Das Wissen um die konkrete Ausgestaltung der Eingliederungszuschüsse, funktionale Äquivalente in den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, binnenorganisatorische Abläufe in den Agenturen und Grundsicherungsstellen, betriebliche Personalstrategien und Interaktionsmuster zwischen Betrieben und Arbeitsverwaltungen erweitert das Verständnis zur Funktionsweise der Eingliederungszuschüsse und erlaubt, die vielfältigen potenziellen Effekte besser zu erklären.

### 3.3 Eingliederungsgutscheine für Arbeitnehmer

Eingliederungsgutscheine sind an den Arbeitsuchenden ausgehändigte Förderzusagen, die ein Betrieb bei Einstellung des Bewerbers erhält, der einen solchen Gutschein vorlegt. Obwohl damit wie bei den Eingliederungszuschüssen die Einstellung von schwervermittelbaren Bewerbern gefördert wird, lassen temporäre Lohnkostenzuschüsse, wenn sie durch Förderzusagen an Arbeitsuchende eingeführt werden, andere Effekte als beim Eingliederungszuschuss erwarten (vgl. Tabelle 3). Der hauptsächlich angestrebte Effekt, die Einstellungsförderung eines schwervermittelbaren Bewerbers und damit die *Bewerbersauswahl*, wird definitionsgemäß erreicht, da nur diese Bewerber einen Eingliederungsgutschein erhalten und folglich einlösen können. Fiskalische Ineffizienz – Förderung von Personen, die auch ohne Förderung eingestellt worden wären – entsteht bei Eingliederungsgutscheinen nicht aufgrund der *Mitnahme* der Förderung durch Unternehmen, sondern aufgrund einer zu großzügigen Aushändigung seitens der Arbeitsverwaltungen, und Wirksamkeitsstudien müssten eher bei den Integrationschancen der Arbeitsuchenden und weniger beim Einstellungsverhalten der Betriebe ansetzen. Die *Substitution* ungeförderter Arbeitnehmer durch geförderte Arbeitnehmer dürfte schwerer zu kontrollieren sein als beim herkömmlichen Eingliederungszuschuss; ebenso wie die *Verdrängung* von Betrieben ohne subventionierte Lohnkosten durch solche mit Lohnkostensubventionen schwerer zu verhindern wäre.

Während in Deutschland die Diskussion um Eingliederungsgutscheine erst am Anfang steht,<sup>23</sup> gibt es im internationalen Vergleich eine Reihe von theoretischen

23 Boss et al. (2009) liefern mit ihrer theoretischen Diskussion einen ersten Beitrag, nehmen aber nicht zur Kenntnis, dass Eingliederungsgutscheine in der von ihnen vorgeschlagenen Fassung (Ansprüche auf Förderung bei Erfüllung individueller Voraussetzungen) bereits Teil der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland sind (§ 223 SGB III, in Kraft seit 01.01.2008). Bereits bestehende Eingliederungszuschüsse – ermessensabhängige Lohnsubventionen bei Einstellung schwervermittelbarer Personen – werden von ihnen irreführend als „Gutscheine“ eingeordnet (ebda., S. 259).

und empirischen Untersuchungen über *re-employment bonuses* (vgl. insbesondere Kim 1992; Burtless 1985; Decker, O'Leary 1995; Woodbury, Spiegelman 1987; Gailasso et al. 2004).

Kim (1992) diskutiert aus theoretischer Perspektive einen Eingliederungsgutschein *an Arbeitsuchende*, dessen Höhe sich an der Höhe und Dauer des Restanspruchs auf Arbeitslosengeld knüpft. Er zeigt, dass ein derartiger, als „incentive contract“ (S. 345) ausgestalteter Eingliederungsbonus die Suchaktivitäten erhöht. Gerade angesichts der Tatsache, dass die Suchanstrengungen der Arbeitslosen nur schwer zu kontrollieren sind, scheint ein Eingliederungsgutschein attraktiv, denn zumindest werden die Kosten für die Kontrolle des Suchverhaltens reduziert (vgl. S. 350; ähnlich auch O'Leary et al. 2005 mit verfeinerten Modellrechnungen). Dass die Aussichten auf einen Einkommenszuschuss nicht nur die Suchaktivitäten, sondern auch die Beschäftigungschancen erhöht, zeigte sich in dem Self-Sufficient-Project in Kanada. Hier wurde Alleinerziehenden, die nach einem 12-monatigen Bezug von Grundsicherung binnen 12 weiteren Monaten eine Vollzeitbeschäftigung aufnahmen, eine Lohnsubvention über 36 Monate gewährt. Die Teilnehmerinnen wechselten in den ersten 12 Monaten mit geringerer und in den zweiten 12 Monaten mit höherer Wahrscheinlichkeit in Beschäftigung als die Vergleichsgruppe (vgl. Card und Hyslop 2005, 2006).

Häufiger verbreitet sind aber Eingliederungsgutscheine *für Arbeitgeber*. In einem frühen Experiment mit Eingliederungsgutscheinen zeigte sich, dass Arbeitssuchende mit einem Eingliederungsgutschein schlechtere Einstellungschancen hatten als jene ohne, zudem wurden die Eingliederungsgutscheine durch anspruchsberechtigte Betriebe nur selten eingelöst (Burtless 1985). Dies wird durch einen übermäßig hohen administrativen Aufwand, die Gutscheine einzulösen, erklärt (vgl. ebda., S. 112 f.). Außerdem wurde ein ausgehändigter Eingliederungsgutschein häufig vom Arbeitnehmer nicht dem Arbeitgeber ausgehändigt, was auf eine antizipierte Stigmatisierung aufgrund des Gutscheins deutet, da indirekt, aber unvermeidlich, dem Arbeitgeber signalisiert wird, dass eine Person mit Eingliederungsgutschein Defizite aufweist.<sup>24</sup> Burtless folgert, dass Eingliederungsgutscheine „should be designed to minimize the stigmatizing effects that might be conveyed by participation“ (ebda., S. 114).

24 In einer empirischen Studie über Suchaktivitäten und Wiederbeschäftigung nach Entlassung berücksichtigen Burgess und Low (1998) die Tatsache, dass in den USA viele entlassene Personen bei verbesserter Wirtschaftslage wieder in ihrem alten Betrieb eine Beschäftigung aufnehmen („recall“). Da recalls eher an produktive Mitarbeiter ergehen und die Wiedereinstiegsbedingungen im alten Betrieb günstiger sind als in einem neuen Betrieb, kann es für produktive Entlassene rational sein, arbeitslos zu bleiben, wenn sie einen recall erwarten. Zerschlägt sich jedoch die recall-Erwartung, signalisieren auch entlassene Personen mit hoher Produktivität aufgrund ihrer langen Arbeitslosigkeitsdauer Defizite. Burgess und Low sprechen sich daher für Eingliederungsgutscheine aus, mit denen unabhängig von den Beschäftigungschancen vor allem ein Anreiz für eine rasche Beendigung der Arbeitslosigkeit gesetzt werden soll.

Andere experimentelle Settings von Eingliederungsgutscheinen fielen in ihren Ergebnisse weniger eindeutig aus. Woodbury und Spiegelman (1987) berichten von einer signifikanten Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauern für den Fall, dass – ähnlich wie von Kim (1992) modelliert – die Förderung direkt an Arbeitnehmer und nicht an Betriebe ging. In einer weiteren Variante dieses Experiments war der Gutschein so gestaltet, dass Arbeitsuchende darüber informiert wurden, dass der nächste Arbeitgeber eine Förderung erhalten wird.<sup>25</sup> In diesem Fall profitierte nur ein Teil der anspruchsberechtigten Arbeitsuchenden, während für die übrigen keine Wirkung, also auch keine negative, festzustellen war. Auch Decker und O'Leary (1995) fanden in einer kombinierten Betrachtung von zwei Programmen in den USA (Pennsylvania und Washington) in den Jahren 1988 und 1989, dass zwar positive Effekte hinsichtlich der Verkürzung des Arbeitslosengeldbezuges zu verzeichnen waren. Die positiven Effekte waren aber nicht groß genug, um die Kosten des Programms zu tragen. Das Programm war damit fiskalisch ineffizient, aber nicht ineffektiv oder gar – wie das von Burtless (1985) zugrunde gelegte Experiment – arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv. Diesen Diskussionen ist nicht zu entnehmen, inwieweit unterschiedliche Parameter die Ergebnisse beeinflusst haben könnten.

Die zusätzlichen Wirkungen eines Trainings wurden in einem Experiment in Argentinien (1998 bis 2000) thematisiert (Galasso et al. 2004), bei dem die Wiederbeschäftigung von drei Gruppen Arbeitsloser untersucht wurde. Die erste Gruppe erhielt einen Eingliederungsgutschein mit einem Training (Bewerbungstraining und fachliches Training), die zweite Gruppe erhielt nur einen Eingliederungsgutschein und die dritte Gruppe erhielt nichts. Diese Untersuchung zeichnet sich gegenüber den zitierten Berichten der verschiedenen Experimente in den USA durch ihre Verbindung von quantitativen und qualitativen Erhebungen aus. Die Wiederbeschäftigungsraten der Teilnehmer mit einem Gutschein (mit und ohne Training) waren höher als in der Kontrollgruppe. Die positiven Effekte waren aber auf bestimmte Gruppen beschränkt (Frauen, Jugendliche, Qualifizierte).<sup>26</sup> Ein zusätzlicher Effekt des Trainings war erst festzustellen, wenn die Endogenität berücksichtigt wurde: Nicht alle Teilnehmer mit einem Anspruch auf Training haben es auch wahrgenommen. Bemerkenswert ist auch hier, dass – obwohl Teilnehmer mit einem Gutschein öfter eine Beschäftigung

25 Verglichen mit den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, ähnelt das erste Experiment der „Entgelt-sicherung“ in ihrer ursprünglichen Fassung (vgl. Brüssig et al. 2006; Dietz et al. 2011) und das zweite Experiment dem Eingliederungsgutschein.

26 Galasso et al. (2004) erklären die Ergebnisse auch durch eine *positive* Stigmatisierung, weil Arbeitgeber Arbeitsuchende mit einem Gutschein als prinzipiell arbeitswillig einstufen würden, was in der betreffenden Region, einem Gebiet mit einer langen Tradition ausgeprägter Konflikte zwischen Arbeitern und Management, anscheinend nicht vorausgesetzt werden kann (vgl. S. 140).



aufgenommen haben als Personen aus der Kontrollgruppe – ein erheblicher Teil der Firmen die Gutscheine nicht eingelöst hat und damit auf die Förderung verzichtet hat. Die Autoren schreiben dies der Tatsache zu, dass die Förderung an die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gebunden war. Etwa ein Drittel der Firmen mit der Hälfte der Beschäftigten in Argentinien waren zu diesem Zeitpunkt nicht bei der Sozialversicherung gemeldet (ebda., S. 140). Ein wesentlicher Effekt der Eingliederungsgutscheine liegt demnach im „empowerment“ der Arbeitsuchenden.

### 3.4 Fazit

Temporäre Lohnkostenzuschüsse sind ein seit langem in vielen Ländern bestehendes Instrument der Arbeitsmarktpolitik, das mehrfach untersucht wurde. Ökonometrische Studien sind auf wenige Effekte beschränkt, und sie neigen dazu, den institutionellen Rahmen und die Umsetzungsbedingungen als gegeben hinzunehmen. Gerade durch die Umsetzung können sich für die Akteure sehr unterschiedliche Anreizbedingungen und Informationen ergeben, die die Effekte der Zuschüsse beeinflussen.

In den meisten Analysen zu temporären Lohnkostenzuschüssen werden sie unter der Zielstellung untersucht, die Bewerberauswahl zugunsten schwer vermittelbarer Arbeitsloser zu verbessern; das Ziel, das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau anzuheben, spielt aus theoretischer Sicht nur am Rande eine Rolle. Mit der Beeinflussung der Bewerberauswahl durch Zuschüsse sind Risiken verbunden, von denen beim Eingliederungszuschuss der Mitnahmeeffekt und beim Eingliederungsgutschein der Stigmatisierungseffekt besonders ausgeprägt sind. Obwohl beide Instrumente auf eine Veränderung in der Bewerberauswahl zielen und beide Instrumente mit einer vorübergehenden Subventionierung der Lohnkosten arbeiten, können die Ergebnisse beider Instrumente unterschiedlich ausfallen. Fasst man die Studien zu Eingliederungszuschüssen nach den eingangs skizzierten theoretischen Rahmenkonzepten zusammen, dann wird dies deutlich: Nach dem statischen grenznutzentheoretischen Modell sowie nach dem Insider-Outsider-Modell dürfte es keine Unterschiede zwischen beiden Instrumenten geben. Gestützt auf die Signaling-Theorie ist hingegen zu vermuten, dass Eingliederungsgutscheine ein negatives Signal über den Bewerber senden und sie daher die Chancen der förderfähigen Bewerber verschlechtern. Such- und Matchingtheorien zufolge dürften sich die Chancen wegen der Anreize für eine intensive Arbeitsuche hingegen verbessern. Aus der Perspektive der Binnenorganisation der Arbeitsverwaltungen bzw. aus verhandlungstheoretischer Sicht sind die Bedingungen bei Eingliederungsgutscheinen sehr verschieden von denen der Eingliederungszu-

schüsse, allerdings lassen sich a priori keine Wirkungen ableiten. Auf der einen Seite erleichtert es die Existenz von Eingliederungsgutscheinen, Begehrlichkeiten von Arbeitgebern abzuwehren, auf der anderen Seite geht Arbeitsvermittlern möglicherweise ein Türöffner im Kontakt mit Betrieben verloren. Insgesamt dürften die Stärke der jeweiligen Effekte und damit die Gesamtwirkung entscheidend von der Implementation abhängen.

## 4 Untersuchungskonzept

### 4.1 Untersuchungsdimensionen und Akteure im Untersuchungsfeld

#### 4.1.1 Untersuchungsdimensionen

Die Handhabung von Eingliederungszuschüssen betrifft unterschiedliche Aspekte, stößt auf eine Vielzahl von Voraussetzungen und ist in komplexe Abhängigkeiten eingebettet. Die Untersuchung der Handhabung von Eingliederungszuschüssen hat folglich eine Vielzahl von Untersuchungsdimensionen zu berücksichtigen, die bei allen einbezogenen Akteuren aus deren jeweiliger Perspektive erfasst werden sollen. Diese Untersuchung geht von sieben Dimensionen aus:

##### (a) Rekrutierungs-, Such- und Vermittlungsprozesse

Eingliederungszuschüsse setzen Einstellungen voraus. Zu berücksichtigen ist daher, wann Mehrarbeit in Personalbedarf umschlägt (Elastizität des Personalbedarfs auf betrieblicher Ebene), inwiefern Arbeitsvermittler an Stellenbesetzungsprozessen beteiligt sind und wie Arbeitsuchende auf Arbeitsplätze gelangen. Hier ist von einem sehr breiten Spektrum auszugehen. Es ist zu erwarten, dass Eingliederungszuschüsse in Abhängigkeit von den Rekrutierungsstrategien, dem Suchverhalten und den Vermittlungsprozessen unterschiedlich gehandhabt werden und eventuell auch unterschiedliche Wirkungen haben.

##### (b) Kenntnisse und Informationswege über Eingliederungszuschüsse

Eingliederungszuschüsse kann nur nutzen, wer sie kennt. Bei vielen, gerade selten genutzten Instrumenten ist Unkenntnis ein häufiger Grund für die Nichtnutzung, der von einer bewussten Nichtnutzung in Kenntnis der Fördermöglichkeit zu unterscheiden ist. Vermutlich sind Eingliederungszuschüsse das in den Betrieben und bei den Beschäftigten bekannteste Instrument überhaupt, doch die konkreten Konditionen dürften weniger bekannt sein. Auf dieser Untersuchungsdimension wird erhoben, wie genau und aktuell Betriebe und Arbeitsuchende informiert sind und auf welche Informationsquellen sie sich stützen. Zu dieser Dimension gehört auch, was Arbeitsvermittler unternehmen, um potenzielle Nutzer zu informieren.

##### (c) Steuerung von Eingliederungszuschüssen durch Fach- und Führungskräfte

Eingliederungszuschüsse unterliegen Budgetrestriktionen. Mit der Steuerung sollen eine gleichmäßige Verwendung über den Planungszeitraum und faire Förderentscheidungen erreicht werden, bei denen ähnliche Vermittlungshemmnisse bzw.

Eingliederungserfordernisse zu möglichst gleichen Entscheidungen führen. Aus diesem Grund sollen die verschiedenen Stellschrauben in der Steuerung untersucht werden. Hierzu gehört auch das neue 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit. Bestandteil dieser Dimension ist auch die Berücksichtigung funktionaler Äquivalente, wie z. B. der „Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ nach § 46 SGB III. Ein Aspekt dieser Dimension ist auch, ob Betrieben und Arbeitsuchenden die Steuerung von Eingliederungszuschüssen durch Vermittler bekannt ist und in ihre Strategie im Umgang mit Eingliederungszuschüssen eingeht.

(d) Verhandlungsstrategien und Verhandlungskonstellationen

Die Vergabe von Eingliederungszuschüssen lässt sich als ein Verhandlungsprozess auffassen. Vorliegende Erkenntnisse deuten darauf hin, dass Eingliederungszuschüsse je nach Verhandlungskonstellation und -strategie unterschiedlich gehandhabt werden. Auf dieser Untersuchungsdimension sollen Informationen erhoben werden, die es erlauben, Verhandlungskonstellationen zu typisieren und eventuell unterschiedliche Funktionen des Eingliederungszuschusses herauszuarbeiten.

(e) Akteursrationalitäten, Entscheidungskriterien und Zielkonflikte

Die Akteure gehen in die Verhandlungen nicht nur mit unterschiedlichem Kenntnisstand, sondern auch mit unterschiedlichen Interessen und Abwägungen. Um die Verhandlungsergebnisse zu verstehen, müssen die Akteursrationalitäten der Beteiligten rekonstruiert werden. Hierzu gehören insbesondere die Fragen, an welchen Entscheidungskriterien sich die Akteure ausrichten und wie sie in Zielkonflikten entscheiden. Ein Zielkonflikt für Betriebe ist z. B. das Interesse an einem Eingliederungszuschuss versus die Einschränkung im Auswahlpektrum der Bewerberinnen und Bewerber. Für Arbeitsvermittler besteht ein Zielkonflikt zwischen dem anzustrebenden „Steuerungseffekt“ und dem zu vermeidenden „Mitnahmeeffekt“.

(f) Nachbereitung und Verhaltensanpassung

Eingliederungszuschüsse sind im Allgemeinen mit einer Nachbeschäftigungsfrist verbunden. In dieser Dimension wird erhoben, wie die Nachbeschäftigung verfolgt wird und wie die Agenturen bzw. Grundsicherungsstellen auf eine Entlassung vor dem Ende der Nachbeschäftigungspflicht reagieren. Diese Reaktion kann nicht nur in dem Zurückfordern der Förderung bestehen, sondern auch im Ausschluss des betreffenden Betriebes aus künftiger Förderung. Dies wäre eine „Verhaltensanpassung“, die sich aber auch auf die Verhandlungsstrategie und Förderentscheidung gegenüber anderen Betrieben auswirken kann. Zu fragen ist hier auch, ob das nur auf der individuellen Ebene des einzelnen Vermittlers erfolgt, oder ob hierüber ein Erfahrungsaustausch in der jeweiligen Organisationseinheit stattfindet und wie

dieser organisiert ist. Gibt es hierzu Unterstützung in den IT-Systemen? Auch Betriebe können aus früheren Förderentscheidungen lernen und ihr Verhalten anpassen. Arbeitsuchende mit Eingliederungsgutscheinen können ebenfalls Erfahrungen mit diesem Instrument sammeln und ihr Verhalten daran anpassen.

#### (g) Gender Mainstreaming

In dieser Untersuchungsdimension interessiert, ob Eingliederungszuschüsse bestehende Geschlechterungleichheiten am Arbeitsmarkt abbauen oder verstärken. Es handelt sich hier um eine Querschnittsdimension, die vor allem in der Auswertung des erhobenen Materials zum Tragen kommt. In der Erhebung spielen Fragen der Geschlechterunterschiede an mehreren Stellen eine Rolle, so etwa, ob frauentypische Einstellungshindernisse (begrenzte zeitliche Flexibilität und räumliche Mobilität) als Vermittlungshemmnis anerkannt werden, ob unterdurchschnittliche Frauenanteile in Betrieben von Arbeitsvermittlern als ein „Eingliederungserfordernis“ gewertet werden, oder ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Qualität geförderter Beschäftigungsverhältnisse genderrelevante Unterschiede aufweist.

Diese Untersuchungsdimensionen sind Grundlage für die Gesprächsleitfäden und für die Auswertung.

### 4.1.2 Akteure im Untersuchungsfeld

Eingliederungszuschüsse werden von Arbeitsagenturen bzw. Grundsicherungsstellen an Betriebe vergeben, wenn sie förderungsfähige Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer einstellen. In einer Untersuchung der Handhabung von Eingliederungszuschüssen sind mithin Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen, Betriebe sowie geförderte Personen einzubeziehen. Dabei handelt es sich um sehr unterschiedliche Akteurstypen:

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist eine Behörde, die durch hoheitliche Akte geschaffen wurde und deren Verfassung Gegenstand des öffentlichen Rechtes ist (vgl. Klenk 2009). Sie weist Elemente der Selbstverwaltung der Sozialpartner und des Staates auf und ist in eine Zentrale, Regionaldirektionen und Arbeitsagenturen (die sich wiederum auf Dienststellen verteilen) gegliedert. Trotz lokaler Entscheidungsspielräume unterliegen die lokalen Arbeitsagenturen einer hierarchischen Steuerung. Das betrifft beim Eingliederungszuschuss nicht nur die rechtlichen Fördervoraussetzungen, sondern auch die finanzielle Ausstattung für die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Rahmen dieser Vorgaben können auf lokaler Ebene Schwerpunkte gesetzt werden, die aber nicht dazu führen dürfen, dass gesetzliche Vorgaben außer Kraft gesetzt werden. Die bundesstaatlichen Vorgaben gegenüber Grundsicherungsstellen sind weniger weitgehend als gegenüber der BA; allerdings unterliegen

Grundsicherungsstellen stärker den Bestimmungen der zuständigen Bundesländer und – vor allem – der Kommunen. Doch auch Grundsicherungsstellen verfügen über lokale Handlungsautonomie innerhalb der Vorgaben der zuständigen Träger.

Betriebe sind Unternehmen, d. h. Organisationen unter Kapitalverwertungszwang. Die interne Verfassung von Betrieben ist vergleichsweise schwach vorgeschrieben, und ebenso sind sowohl das Gebiet, auf dem Betriebe tätig werden, als auch die Mittel, die dafür eingesetzt werden (einschließlich des Personals), sehr weitgehend den Entscheidungen der Betriebe überlassen. Für den Eingliederungszuschuss bedeutet das, dass Betriebe nicht dazu gezwungen werden können, eine förderfähige Person einzustellen, und umgekehrt keinen Anspruch auf eine Förderung mit dem Eingliederungszuschuss haben. Vielmehr hängt die Inanspruchnahme der Förderung von betrieblichen Bedingungen ab, die es in der Untersuchung zu rekonstruieren gilt.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wiederum sind individuelle Personen. Die Eigenschaften individueller Personen stellen Voraussetzungen für die Förderung dar. Die gesetzlich genannten Fördervoraussetzungen – Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse – beziehen sich auf unterschiedliche Arten von Eigenschaften. Vermittlungshemmnisse können auf individueller Ebene festgestellt werden. Einige Vermittlungshemmnisse, z. B. fehlende Qualifikation, können beseitigt werden, sodass die Voraussetzungen für die Förderung entfallen. Minderleistungen liegen zwar auch individuell vor, sind aber stets auf einen konkreten Arbeitsplatz bezogen und können deshalb nicht allein durch die Betrachtung der Person festgestellt werden. Eingliederungserfordernisse ergeben sich aus dem Wechselspiel individueller Voraussetzungen und betrieblicher Gegebenheiten (vgl. Abschnitt 2.2).

Die drei unterschiedlichen Akteure – Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen, Betriebe sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – treten in unterschiedlicher Anzahl auf. Eine Arbeitsagentur ist in einer bestimmten Region, dem Agenturbezirk, tätig. Auch Grundsicherungsstellen sind in einem räumlich abgegrenzten Gebiet tätig, das in der Regel eine Kommune (Landkreis oder kreisfreie Stadt) umfasst und damit kleiner ist als ein Agenturbezirk. Innerhalb dieser Region gibt es keine andere Agentur und keine andere Grundsicherungsstelle und mithin für Betriebe nur je einen Vertreter dieser beiden Behörden. Umgekehrt haben es Agenturen und Grundsicherungsstellen mit allen Betrieben in ihrer Region zu tun. Ebenso verhält es sich mit Arbeitsuchenden: Sie sind genau einer Agentur bzw. Grundsicherungsstelle durch den Wohnort zugeordnet, und diese wiederum sind für alle Arbeitsuchenden ihrer Region zuständig. Weder Betriebe noch Arbeitsuchende sind in ihrer Suche nach Arbeitskräften bzw. Arbeitsplätzen regional eingeschränkt, allerdings sind die Arbeitsuchenden aufgrund von Lebensumständen auch nicht beliebig mobil. In der Regel sehen sich Betriebe mehreren Bewerbern gegenüber, die sich untereinander in Arbeitsplatzkonkurrenz befinden.

## 4.2 Erhebungsmethoden und -instrumente

### 4.2.1 Fallstudien in Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen

Lokale Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen stellen den Ausgangspunkt und Kern der Untersuchung dar. Dies ergibt sich aus der zentralen Stellung der Agenturen und Grundsicherungsstellen in der Vergabe von Eingliederungszuschüssen: sie entscheiden über die Bewilligung von firmenseitigen Förderanträgen (oder regen solche Anträge an) bzw. über das Aushändigen von Eingliederungsgutscheinen an Arbeitsuchende. Für sämtliche Betriebe und Arbeitsuchende innerhalb einer bestimmten Region ist eine Arbeitsverwaltung allein zuständig. Aufgrund der komplexen organisatorischen Struktur der BA, teilweise auch der Grundsicherungsstellen, ist die Zuständigkeit für Eingliederungszuschüsse auf mehrere Stellen und Personen verteilt. Erst aus der Gesamtbetrachtung der Arbeitsteilung ist ein Verständnis der Handhabung von Eingliederungszuschüssen durch die lokalen Agenturen und Grundsicherungsstellen zu erwarten. Für die Arbeitsverwaltungen stellen überdies die Ausgaben für Eingliederungszuschüsse einen der größten Posten für aktive Arbeitsmarktpolitik dar, sodass davon auszugehen ist, dass Eingliederungszuschüsse auch einen breiten Raum in den Überlegungen der Fach- und Führungskräfte in den Agenturen bzw. Grundsicherungsstellen einnehmen.

Die Handhabung der Eingliederungszuschüsse durch Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen wird auf der Grundlage von Fallstudien untersucht (siehe Pongratz, Trinczek 2010). Fallstudien streben danach, von einem Sachverhalt ein möglichst umfassendes und vollständiges Verständnis zu erlangen. Hierfür sind die Perspektiven von allen daran Beteiligten zu erheben und aufeinander zu beziehen. Die Untersuchungseinheit („der Fall“) ist die Handhabung von Eingliederungszuschüssen in der lokalen Organisation (Arbeitsagentur bzw. Grundsicherungsstelle). Charakteristisch für eine Fallstudie ist, dass im Grundsatz jeder Fall als eigenständig betrachtet wird mit dem Ziel, die spezifische Binnenrationalität des jeweiligen Einzelfalles zu rekonstruieren. Während Fallstudien in der Organisationsforschung häufig eingesetzt werden, um die Entwicklung einer Organisation oder ihre Reaktion auf einen externen Stimulus zu beobachten, ist es das Ziel der Fallstudien dieser Untersuchung, den organisationsspezifischen Umgang mit einem Sachverhalt, nämlich den Eingliederungszuschüssen, zu rekonstruieren.

Charakteristisch für Fallstudien ist die Kombination mehrerer Methoden. Die zentrale Methode in der vorliegenden Untersuchung sind leitfadengestützte Interviews (vgl. Meuser, Nagel 1991; Gläser, Laudel 2004). Sie eignen sich Gläser und Laudel (2004) zufolge in besonderem Maße dafür, Expertenwissen zu erschließen, da in Leitfadeninterviews genügend Flexibilität besteht, auf das spezifische Wis-

sen jedes Gesprächspartners einzugehen, was mit standardisierten Methoden nicht realisierbar wäre (vgl. ebda., S. 35). Leitfadeninterviews werden von Gläser und Laudel (2004: 39 f.) als Gespräche beschrieben, „die mit vorgegeben Themen und einer Frageliste (dem Leitfaden) arbeiten. Ein Interviewleitfaden enthält die Fragen, die in jedem Interview beantwortet werden müssen. Allerdings sind weder die Frageformulierungen noch die Reihenfolge der Fragen verbindlich. (...) Außerdem kann die vollständige Beantwortung einer Frage häufig nur dadurch erreicht werden, dass zu einer Antwort ad hoc Nachfragen gestellt werden. Solche Nachfragen können nicht in den Interviewleitfaden aufgenommen werden. Er ist deshalb eher eine Richtschnur, die die unbedingt zu stellenden Fragen enthält.“

Trotz der Charakterisierung unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner als „Experten“ – als Träger speziellen Wissens, das sie zugänglich machen – ist zu beachten, dass in den leitfadengestützten Interviews unterschiedliche Arten von Aussagen erfragt und erhoben werden. Fragen, die bewusst auf subjektive Einschätzungen zielen, stehen neben solchen, die eine persönliche Handlungspraxis erfassen sollen, und neben solchen, die das realtypische Handeln innerhalb einer Organisation behandeln. Die Subjektivität der „Experten“ wird also in unterschiedlichen Formen einbezogen. Hinzu kommt, dass vielfach nicht thematisierte Interessenlagen und die berufliche Sozialisation in die Aussagen einfließen. Schließlich muss auch die Position der Interviewer und ihre mögliche Wirkung auf die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner berücksichtigt werden. Trotz ihrer freiwilligen Teilnahme, trotz unserer Bekundungen, die Arbeit von einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder ganzer Arbeitsagenturen nicht bewerten zu wollen, und trotz unserer Erläuterungen, wie wir die Anonymität der Gespräche wahren, sehen sie sich unter Umständen in Loyalitätskonflikten gegenüber ihrer Organisation und unter individuellem Rechtfertigungsdruck, der mitunter zu abwiegelnden, beschönigenden und idealisierenden Aussagen führt. Die erhobenen Aussagen können daher in einem gewissen Sinne nicht „wörtlich“ als korrekte Beschreibungen der Sachverhalte genommen werden. Die wichtigste Möglichkeit, *innerhalb der Interviewauswertung* mit diesem Problem umzugehen, ist, im Rahmen einer möglichst detaillierten Feinanalyse des Textes vom gesprochenen Wort ausgehend den Sinn der Aussagen und die Situation des Sprechenden zu erfassen. In diesem Zusammenhang können beispielsweise dialektale Sprachfärbungen, non-verbale Äußerungen und die Gesprächsdynamik aufschlussreich sein. Außerhalb der Interviewauswertungen sind Annäherungen an objektive Aussagen in diesem Vorhaben vor allem durch Triangulation (Einbeziehen unterschiedlicher Methoden) und Multiperspektivität (Einbeziehen unterschiedlicher Experten) möglich.

Die Interviews wurden grundsätzlich zu zweit durchgeführt, lediglich bei Terminüberschneidungen wurde davon abgewichen. Für alle Interviews wurde Ver-



traulichkeit gegenüber organisationsinternen und organisationsexternen Personen vereinbart. Weder wurden Vorgesetzte über die Aussagen der Untergebenen informiert (oder umgekehrt), noch wurden Aussagen von betrieblichen Personalverantwortlichen an die Agenturen und Grundsicherungsstellen zurückgespielt.

Entsprechend dem Ziel, unterschiedliche an Eingliederungszuschüssen Beteiligte mit ihren jeweiligen Perspektiven und Erfahrungen in die Untersuchung einzubeziehen, wurden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen in unterschiedlichen Positionen befragt. Diese lassen sich zu drei Gruppen zusammenfassen.

- **Führungskräfte:** Die lokalen Arbeitsagenturen bestehen in der Regel aus einer Geschäftsführung von drei Personen; für Grundsicherungsstellen ist eher charakteristisch, dass die Geschäftsführung aus zwei Personen zusammengesetzt ist (siehe auch unten Abschnitt 5.1.1). Unterhalb der Geschäftsführung gibt es Arbeitsgruppen („Teams“), die mitunter zu „Bereichen“ zusammengefasst sind. In die Untersuchung einbezogen wurde je ein Mitglied der Geschäftsführung sowie ein Teamleiter oder Bereichsleiter bzw. eine Teamleiterin bzw. Bereichsleiterin.
- **Vermittlungsfachkräfte:** Unter der Bezeichnung „Vermittlungsfachkräfte“ sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusammengefasst, die mit Arbeitsuchenden und Betrieben täglich in direktem Kontakt stehen. Insbesondere in Grundsicherungsstellen sind unterschiedliche Bezeichnungen verbreitet (z. B. „persönliche Ansprechpartner“, „Fallmanager“), mit denen mitunter auch ein Vorverständnis über die „Arbeitsmarktnähe“ der zu betreuenden Personen verbunden ist. In Arbeitsagenturen heißen Vermittlungsfachkräfte relativ einheitlich – nach der Art der zu betreuenden Personen – „bewerberorientierte Arbeitsvermittler“ (oder „BewA-Vermittler“) bei den Arbeitsuchenden und „stellenorientierte Arbeitsvermittler“ (oder „SteA-Vermittler“) bei den betrieblichen Personalverantwortlichen.
- **Spezialisierte Vermittlungsfachkräfte:** Einige Vermittlungsfachkräfte sind auf bestimmte Personengruppen spezialisiert. In den Arbeitsagenturen sind spezialisierte Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und Schwerbehinderte verbreitet, in den Grundsicherungsstellen sind häufig spezialisierte Vermittlungsfachkräfte für Jüngere (bis 25 Jahre) anzutreffen. Die konkrete Ausgestaltung variiert von Ort zu Ort. Da einige spezialisierte Vermittlungsfachkräfte besonders häufig mit bestimmten Varianten von Eingliederungszuschüssen zu tun haben, wurden sie bei der Auswahl der Gesprächspartner besonders berücksichtigt.

Insgesamt waren pro Arbeitsagentur und Grundsicherungsstelle fünf Gespräche vorgesehen, von denen zwei mit Führungskräften (Geschäftsführung und Be-

reichs- bzw. Teamleitung), zwei mit Vermittlungsfachkräften sowie eines mit spezialisierten Vermittlungsfachkräften geplant wurden. Während der Untersuchung wurde deutlich, dass die administrative Abwicklung von dafür spezialisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erledigt wird. Deren Gestaltungsspielraum auf die Umsetzung von Eingliederungszuschüssen wurde aber nach übereinstimmenden Auskünften als gering erachtet. Gleichwohl können diese Personen Auskünfte zur Abwicklung der Förderung geben. Wir haben deshalb auch drei zusätzliche Gespräche mit diesen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geführt. Insgesamt wurden 69 Interviews geführt. Ausgangspunkt für die Konstruktion der Gesprächsleitfäden in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen sind die oben angesprochenen Untersuchungsdimensionen. Für diese Untersuchungsdimensionen wurden Fragen formuliert, mit denen sie sich rekonstruieren lassen, sodass letztlich ein Gesamtverständnis von Eingliederungszuschüssen erreicht werden kann. Nicht alle befragten Personen sind zu jeder Untersuchungsdimension auskunftsfähig, und teilweise sind Fragen, die sich auf ein und dieselbe Untersuchungsdimension beziehen, kontextspezifisch – d. h. dem Erfahrungshintergrund der befragten Person entsprechend – anzupassen (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Inhalte der Gesprächsleitfäden mit Fach- und Führungskräften der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen

Untersuchungsdimension	Führungskräfte	Vermittlungs- fachkräfte	spezialisierte Vermittlungs- fachkräfte
Rekrutierungs-, Such- und Vermittlungsprozess	(x)	x	x
Kenntnisse und Informationswege zu Eingliederungszuschüssen	x	x	x
Steuerung von EGZ durch Fach- und Führungskräfte (Budgetierung und Steuerung)	x	(x)	(x)
Verhandlungsstrategie und -konstellationen	(x)	x	x
Akteursrationalitäten, Entscheidungskriterien und Zielkonflikte	(x)	x	x
Nachbereitung und Verhaltensanpassung	(x)	x	x
Anmerkung: x: Dimension wird vollständig erfasst, (x): Dimension wird teilweise erfasst. Quelle: Eigene Darstellung.			

Die leitfadengestützten Expertengespräche wurden aufgezeichnet, wortgetreu und vollständig transkribiert und nach den Grundsätzen der Qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet (vgl. Mayring 2007). Das bedeutet, dass in Kenntnis des erhobenen

Materials Kategorien ausdifferenziert werden, die die gesamte Spannweite der Untersuchungsdimensionen eindeutig, vollständig und überschneidungsfrei abbilden. Hier hat man es mit einem für die qualitative Forschung charakteristischen „hermeneutischen Zirkel“ zu tun (Gadamer 1960), bei dem in einem iterativen Prozess Textverständnis erlangt wird und Kategorien verfeinert werden. Mit dem entwickelten Kategoriensystem werden sämtliche transkribierte Interviews analysiert und „verschlagwortet“, d. h. Kategorien werden Textstellen zugeordnet. Dies kann durch eine Software wie z. B. MaxQDA unterstützt werden, doch die inhaltliche Analyse selbst, das Aufzeigen von Sachzusammenhängen und das Erkennen von Handlungsrationalitäten, bleibt originäre schöpferische Arbeit in der Auswertung, bei der eine Software zur Textanalyse nur unterstützen, die sie aber nicht abnehmen kann (siehe allgemein Flick et al. 2007). Dieses Vorgehen wurde auch bei den Interviews in den Betrieben sowie den Gruppendiskussionen gewählt.

Neben den leitfadengestützten Experteninterviews kamen in den Fallstudien der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen auch Dokumentenanalysen zum Zuge. Einbezogen wurden regionale Arbeitsmarktprogramme (sofern vorhanden; siehe Abschnitt 4.2.1), Dienstanweisungen und ermessenslenkende Weisungen zu Eingliederungszuschüssen. In jeder Agentur und Grundsicherungsstelle wurde eine Stichprobe an Förderakten (ca. zehn Förderfälle) eingesehen. Die Dokumentenanalyse hat zum Ziel, die lokalen formalen Handlungsvorgaben zu erfassen und anhand der Dokumentation der Förderfälle die Gestaltungspraxis der Förderung nachzuvollziehen.

#### 4.2.2 Fallstudien zum betrieblichen Rekrutierungsverhalten

Eingliederungszuschüsse weisen gegenüber anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten die Eigentümlichkeit auf, dass der Empfänger der Förderung nicht identisch ist mit dem intendierten Nutznießer der Förderung. Die Arbeitsmarktpolitik *zielt* mit Eingliederungszuschüssen auf Arbeitsuchende, doch sie *zahlt* sie an Betriebe. Dieser scheinbare Widerspruch ist in dem Instrument von vornherein angelegt, das darauf gerichtet ist, betriebliches Verhalten in einer Weise zu beeinflussen, die die Chancen von sonst benachteiligten Arbeitsuchenden verbessert. Die Analyse von Eingliederungszuschüssen darf deshalb nicht auf eine Untersuchung der Chancen geförderter Arbeitsuchender gegenüber den nicht geförderten Arbeitsuchenden und der Handhabung der Eingliederungszuschüsse durch die Agenturen und Grundsicherungsstellen beschränkt sein, sondern muss auch Betriebe einbeziehen.

Die Analyse der Eingliederungszuschüsse aus der Perspektive von Betrieben hat sich mit zwei Problemen auseinanderzusetzen. Zum einen sind Eingliederungszuschüsse innerhalb des Aufgabenspektrums von Betrieben in der Regel nur

ein kleines, und sehr oft vermutlich nur ein winziges Element, das schon wegen seiner fiskalischen Bedeutung in der Arbeitsmarktpolitik gleichwohl angemessen berücksichtigt werden muss. Es gilt also zunächst, jenen Bereich betrieblichen Handelns zu identifizieren, in dem Eingliederungszuschüsse die größte Wirkung haben. Wir sehen diesen Bereich im *Rekrutierungsverhalten* von Betrieben. Zum zweiten mag es Betriebe geben, die aus einer bewussten Entscheidung heraus die Inanspruchnahme von Eingliederungszuschüssen ablehnen. Auch dies gehört zur „betrieblichen Handhabung“, bleibt in einer quantitativen Analyse aber verborgen, wenn man sich nur auf Betriebe mit Fördererfahrung konzentriert. Dieses zweite Problem stellt sich aus Sicht der qualitativen Sozialforschung anders dar als aus der Sicht der quantitativen Sozialforschung. Aus qualitativer Sicht kommt es darauf an, unterschiedliche *Formen der Inanspruchnahme* und der damit verbundenen Handlungsrationaltäten und strukturellen Bedingungen zu rekonstruieren. Es ist damit zu rechnen, dass es Formen der Inanspruchnahme gibt, die einer bewussten Nichtnutzung nahekommen, etwa eine bewusst zurückhaltende – aber gelegentlich vorkommende – Inanspruchnahme. Aus der Analyse der Formenvielfalt zum Umgang mit der Förderung sind also auch Rückschlüsse für die bewusste Zurückweisung der Fördermöglichkeit zu erwarten. Vor diesem Hintergrund steht es den Zielen der Untersuchung nicht entgegen, sich auf Betriebe mit Fördererfahrung zu beschränken.

Die Aussagen zum Rekrutierungsverhalten sind einzubetten in die Anforderungen an das Personal, die die Leistungserstellung und das Marktumfeld stellen. Da mit Personaleinstellungen auch immer bestehende Belegschaftsstrukturen beeinflusst werden, sind die innerbetrieblichen Beziehungen und die Geschichte des Betriebes mit zu berücksichtigen. Schließlich sind die Erfahrungen des Betriebes mit der Arbeitsverwaltung und anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu erheben (siehe unten).

Die Erhebung erfolgt in der Form einer Organisationsfallstudie in 15 Betrieben, die hier als Kurzfallstudie angelegt wird. Es wurde ein leitfadengestütztes Gespräch mit einem Personalverantwortlichen geführt, an das sich in der Regel eine Betriebsbesichtigung mit Erläuterungen zur Leistungserstellung und zur Betriebsgeschichte anschloss. Angestrebt wurden darüber hinaus in einem Teil der Betriebe je ein Gespräch mit einem geförderten Arbeitnehmer bzw. einer geförderten Arbeitnehmerin. Gespräche mit geförderten Personen kamen allerdings wiederholt nicht zustande. Hauptgründe waren hier das zwischenzeitliche Ausscheiden aus dem Betrieb und terminliche Gründe (z. B. Schichtdienst).

Für den Leitfaden wurden die Dimensionen der Untersuchung zugrunde gelegt (vgl. Tabelle 5), die speziell für den betrieblichen Einfluss auf die Handhabung von Eingliederungszuschüssen umgesetzt wurden.

Der Kontakt zu den Betrieben erfolgte zweistufig. Auf einer ersten Stufe wurden Betriebe von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Agenturen und Grundsicherungsstellen auf ihre grundsätzliche Teilnahmebereitschaft an der Untersuchung angesprochen. Hierbei gaben wir nur als Vorgabe, Betriebe unterschiedlicher Größenklassen anzusprechen. Die Bitte um Kontakthanbahnung erfolgte sowohl an den Arbeitgeberservice der Arbeitsagenturen als auch der Grundsicherungsstellen. Sofern von den Arbeitsvermittlern eine Teilnahmebereitschaft hergestellt werden konnte, wurde – auf der zweiten Stufe – zwischen dem Forschungsteam und dem Betrieb unabhängig von den Arbeitsverwaltungen der Termin vereinbart und die Untersuchung durchgeführt. Dieses Vorgehen gewährleistete, dass Betriebe an der Untersuchung teilnahmen, die Erfahrungen mit dem Eingliederungszuschuss haben und bot darüber hinaus den datenschutzrechtlichen Vorteil, dass die Weitergabe der Betriebsadressen nur mit Zustimmung der Betroffenen erfolgte. Ein Screening in einer Zufallsstichprobe von Betrieben mit dem Ziel, fördermittelerfahrene Betriebe zu identifizieren, wäre unverhältnismäßig aufwändig gewesen, und eine Anfrage zur Mitwirkung in einer Untersuchung über Eingliederungszuschüsse hätte möglicherweise Begehrlichkeiten bei Betrieben geweckt, die dieses Instrument noch nicht kannten. Der unbestreitbare Nachteil dieses Vorgehens ist, dass die Agenturen und Grundsicherungsstellen in schwer zu kontrollierender Weise den Betriebszugang steuern konnten. Deshalb, und nicht nur wegen der niedrigen Fallzahl, kann die Betriebsauswahl nicht als repräsentativ angesehen werden. Allerdings sollte der verzerrende Einfluss der Arbeitsagenturen nicht überschätzt werden. Da alle geförderten Betriebe in Kontakt mit der Arbeitsverwaltung treten müssen, steht den Agenturen und Grundsicherungsstellen grundsätzlich auch die Gesamtheit der geförderten Betriebe zur Empfehlung für diese Untersuchung zur Verfügung. Die uns empfohlenen Betriebe zeigten sich nicht immer informiert (was die Teilnahme in einigen Fällen verhinderte, in anderen nicht verhinderte), was belegt, dass keine Absprachen über die anzustrebenden Inhalte der Aussagen von Betrieben stattgefunden haben. Zudem war die Teilnahme für die Betriebe freiwillig, d. h. die Teilnahme konnte sowohl bei der Erstansprache durch die Arbeitsverwaltungen als auch bei der Terminvereinbarung mit dem Forschungsteam verweigert werden.

Erhebung und Auswertung erfolgten analog zum Vorgehen in den Arbeitsagenturen bzw. Grundsicherungsstellen. Drei Gesprächspartner in zwei Betrieben verweigerten das Einverständnis für die Tonbandaufzeichnung; hier wurden die Gespräche handschriftlich von einem Interviewer protokolliert, während der andere Interviewer das Gespräch führte.

#### 4.2.3 Die Perspektive geförderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Obwohl es streng genommen nicht Arbeitsuchende bzw. Beschäftigte sind, die mit dem Eingliederungszuschuss gefördert werden, sollen sie diejenigen sein, die von diesem Instrument profitieren, indem der Eingliederungszuschuss dazu beitragen soll, ihre Position in der Bewerberkonkurrenz zu verbessern. Den Arbeitsuchenden kann in der Umsetzung der Eingliederungszuschüsse eine aktive Rolle zukommen, etwa indem sie im Bewerbungsgespräch den Betrieb über die Möglichkeit, einen Eingliederungszuschuss zu beantragen, informieren, oder indem sie mögliche Vermittlungshemmnisse und Minderleistungen oder Anhaltspunkte für eine Förderung (z. B. das Alter) thematisieren. Beim Eingliederungsgutschein wird bewusst den Arbeitsuchenden eine aktive Rolle übertragen, um eine Förderung auszulösen. Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, in eine qualitative Untersuchung zur Handhabung von Eingliederungszuschüssen auch die Perspektive der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufzunehmen, deren Einstellung Anlass für eine Förderung war.

In der vorliegenden Untersuchung wurde die Perspektive der geförderten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auf drei unterschiedlichen Wegen erhoben. Zum einen fanden bei einem Teil der Betriebe, in denen Kurzfallstudien durchgeführt wurden, auch Interviews mit geförderten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen statt.<sup>27</sup> Diese dienten dazu, das Bild vom Betrieb anzureichern, waren aber auch geeignet, das Zustandekommen der Förderung aus Arbeitnehmersicht zu thematisieren. Zum zweiten wurden leitfadengestützte Einzelinterviews mit geförderten Beschäftigten außerhalb von Betrieben geführt, zu denen kein Pendant in Gestalt des betrieblichen Personalverantwortlichen befragt wurde. Zum dritten wurden Gruppendiskussionen mit geförderten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen durchgeführt, die in unterschiedlichen Betrieben tätig sind und unabhängig von den Betrieben in Gruppendiskussionen zusammengefasst wurden. Die Vielfalt der Erhebungswege erlaubt, den Ertrag der unterschiedlichen Vorgehensweisen gegeneinander abzuwägen, wobei hier vor allem auf Gruppendiskussionen eingegangen werden soll.

Wie Lamnek (2005) in seiner kurzen Geschichte zur Methode der Gruppendiskussion resümiert, haben Gruppendiskussionen ihren Ursprung in der sozialpsychologischen Kleingruppenforschung in den USA. Sie wurden früh in der Marktforschung vor allem zu Massenmedien genutzt (ebda., S. 18–22). In Deutschland wurde die Methode der Gruppendiskussion nach 1945 auch eingesetzt, um das gesellschaftliche Bewusstsein zu ermitteln. Gruppendiskussionen wurden also nicht

<sup>27</sup> Diese Interviews wurden organisiert und durchgeführt wie die Interviews mit den betrieblichen Personalverantwortlichen, gehen aber auch in die Auswertung der Arbeitnehmerperspektive ein.

auf die Analyse von Gruppenprozessen beschränkt, sondern auch für die Erhebung von Erfahrungen und Meinungen genutzt. Diese frühen Untersuchungen des Instituts für Sozialforschung wurden von Werner Mangold methodisch reflektiert (vgl. Mangold 1960), der betont, dass die Diskussionssituation einer realen Situation, in der sich Meinungen bilden und bewähren müssen, näher kommt als die demgegenüber vergleichsweise künstliche Situation eines Einzelgesprächs (ebda., S. 36). Dies gelte selbst dann, wenn die Gruppen, die für eine Gruppendiskussion zusammengefasst werden, keine „abgeschlossene Gruppe“ bilden (z. B. Arbeitsgruppen), sondern als „faits sociaux“ sich auch dann zeigen, wenn sich die Teilnehmer auf eine gemeinsame Gruppenzugehörigkeit beziehen (z. B. Arbeiter oder Flüchtlinge) (ebda., S. 69).

Gruppendiskussionen blieben aber eine randständige Methode, und im weiteren Verlauf verlagerte sich der Schwerpunkt der methodischen Reflexion wieder hin zu dem, was Mangold „abgeschlossene Gruppen“ nannte, also Gruppen, die auch außerhalb der Erhebungssituation „Gruppendiskussion“ bestehen und deren Beziehungen der Gruppenmitglieder zueinander durch die Gruppendiskussion aufgedeckt werden sollen (vgl. Bohnsack et al. 2006). In diesem Sinne wurde die Gruppendiskussion auch bereits für die Evaluationsforschung eingesetzt. Betont wird – am Beispiel einer methodischen Reflexion von Peer-Mediation an Schulen – die Analyse von „gemeinsamen (gruppenhaften oder kollektiven) Eigenschaften, z. B. als Mitglieder einer Organisationskultur, die durch eine gemeinsame Geschichte und geteilte Erfahrungen miteinander verbunden sind. [...] Ein Zugang zu diesen gruppenhaften oder kollektiven Orientierungen und kollektivem Erfahrungswissen, den konjunktiven Erfahrungsräumen, wird in valider Weise nicht durch Individualinterviews, sondern durch ethnografische Beschreibungen, vor allem aber durch Verfahren der Gesprächsanalyse, insbesondere das Gruppendiskussionsverfahren ermöglicht“ (Bohnsack, Nentwig-Gesemann 2006: 273, Hervorhebung im Original). Gruppendiskussionen liefern dann das Material für eine Gesprächsanalyse und weniger für eine Inhaltsanalyse. Allerdings unterschätzt diese, bis heute dominante, Position das Potenzial der Gruppendiskussion in doppelter Hinsicht. Erstens kann es nicht nur um die Erhebung „gemeinsamer Eigenschaften“ gehen; mindestens ebenso wichtig ist es, Heterogenität innerhalb von Gruppen zu erheben (vgl. als Beispiel Goerres, Printzen 2010). Und zweitens können Gruppen auch dann bestehen, wenn sie sich nicht in einem Raum – oder um den Esstisch der Familie herum (Bohnsack, Przyborski 2006) – versammeln lassen, aber ein geteilter Bezug auf eine gemeinsame Gruppenzugehörigkeit vorliegt (s. o., Mangold 1960: 69).

Erst Lamnek hat 1996 (zweite Auflage 2005), also 40 Jahre nach den ersten Studien des Instituts für Sozialforschung, ein Lehrbuch zur Gruppendiskussion verfasst, das methodische Reflexion, historisch-theoretische Entwicklungen und

pragmatische Argumente vereint und Hinweise zu den generellen Stärken und Schwächen von Gruppendiskussionen und damit auch zu möglichen Einsatzfeldern systematisiert (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Vor- und Nachteile einer Gruppendiskussion nach Lamnek (2005)

	Vorteile	Nachteile
Allgemein	<p>Gruppendiskussionen vermitteln einen ersten Überblick über die Variationsbreite von Meinungen, Werten, Konflikten</p> <p>Die Teilnehmer lenken ihre Aufmerksamkeit auf bisher vernachlässigte Themen/Aspekte</p> <p>Die Teilnehmer regen sich zu freimütigen, offeneren Beiträgen an</p> <p>Gruppendiskussionen erlauben Einsichten in die Struktur und Prozesse individueller und kollektiver Stellungnahmen</p> <p>Gruppendiskussionen decken emotionale Hintergründe von Äußerungen und versteckten Annahmen auf</p> <p>Gruppendiskussionen gewähren Zugang zu Material, das latent im Vorbewusstsein des Sprechers liegt</p> <p>Gruppendiskussionen initiieren Lernprozesse</p> <p>Gruppendiskussionen liefern Unterlagen für die Entwicklung von Hypothesen und für die Gestaltung spezieller Erhebungsinstrumente</p>	<p>Soziale und sprachliche Barrieren stehen einer gleichmäßigen Beteiligung aller Teilnehmer am Gespräch entgegen</p> <p>Die Schweiger-Quote ist relativ hoch</p> <p>Gruppendynamische Gesetzmäßigkeiten sind vielfach bedeutsamer für den Diskussionsverlauf als das Thema</p> <p>Anpassungsmechanismen behindern die individuelle Meinungsäußerung</p> <p>Untersuchbar sind nicht Verteilungen individueller Meinungen, sondern allenfalls Effekte von Gruppenprozessen auf die individuelle Meinungsbildung</p> <p>Die Effekte des Erhebungskontextes sind unauflösbar mit den individuellen Äußerungen verwoben</p> <p>Es bilden sich Meinungsführer heraus</p> <p>Meinungspolarisierungen schränken die Vielfalt möglicher Äußerungen ein</p> <p>Inhaltliche Kontroversen führen zu Abschweifungen vom Thema</p> <p>Lernprozesse verfälschen das individuelle Meinungsbild</p>
Speziell gegenüber Einzelinterviews	<p>Gruppendiskussionen erfassen ein breiteres Meinungsspektrum</p> <p>Gruppendiskussionen erfassen einen größeren Bereich von Reaktionsweisen</p> <p>Gruppendiskussionen schaffen eine freundliche, entspanntere Atmosphäre</p> <p>Gruppendiskussionen haben eine größere Nähe zu alltäglichen Gesprächen</p> <p>Gruppendiskussionen provozieren spontanere Reaktionen</p> <p>Gruppendiskussionen tragen zum Abbau psychischer Kontrollen bei</p> <p>Gruppendiskussionen erleichtern die Erörterung privater, intimer Fragen</p> <p>Gruppendiskussionen locken tiefer liegende Meinungen hervor</p>	<p>Gruppendiskussionen stellen höhere Anforderungen an die Kooperationsbereitschaft der Teilnehmer</p> <p>Die Repräsentativität der Teilnehmer ist kaum herstellbar</p> <p>Es kommt zu höheren Ausfällen</p> <p>Der Moderator hat kaum Möglichkeiten, Verweigerungen zu beeinflussen</p> <p>Eingriffe des Diskussionsleiters sind kaum zu standardisieren</p> <p>Die Befragten werden durch die quasi-öffentliche Atmosphäre daran gehindert, „private“ Meinungen und Erfahrungen zu äußern</p> <p>Auf Einzelne bezogene Auswertungen sind allenfalls bedingt möglich</p> <p>Eine intensive Erforschung der Persönlichkeit der Teilnehmer ist nicht durchführbar</p>



	Vorteile	Nachteile
Speziell gegenüber Einzelinterviews	Im Diskussionsprozess werden Meinungsdispositionen erkennbar	Quantitative Auswertungen und Generalisierungen sind kaum möglich
	Gruppendiskussionen produzieren detaillierte und gründlichere Äußerungen	Untersuchungs- und Aussageeinheit sind nicht Einzelpersonen, sondern vor allem die jeweiligen Gruppen
	In Gruppendiskussionen wird niemand zur Meinungsäußerung gezwungen	Der Arbeitsaufwand ist sehr hoch (zeitraubende Erstellung und Auswertung der Wortprotokolle)
	Gruppendiskussionen geben Gelegenheit, auch Widerspruch zu äußern	
	In Gruppendiskussionen lässt sich die nicht-öffentliche Meinung erheben	
	Gruppendiskussionen liefern mit geringerem Aufwand mehr Material	
Quelle: Lamnek (2005: 84 f.).		

Um die Erfahrungen der geförderten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in der Handhabung von Eingliederungszuschüssen in die Untersuchung einzubeziehen, sprachen von vornherein zwei wesentliche Gründe für die Methode der Gruppendiskussion. Zum einen teilen alle Geförderten die Erfahrung der Arbeitsuche, und sie teilen ganz überwiegend die Erfahrung der Arbeitsuche aus Arbeitslosigkeit heraus. Weiterhin teilen alle Beteiligten Erfahrungen mit der Arbeitsagentur bzw. den Grundsicherungsstellen. Nicht alle gemeinsamen Erfahrungen konstituieren einen gemeinsamen Gruppenbezug und würden die Gruppendiskussion rechtfertigen. Doch die Erfahrung der Arbeitsuche ist tiefgehend und erfordert Einschätzungen über sich und Erwartungen anderer. Sie führt nicht notwendigerweise zu einer Kollektivierung in dem Sinne, dass arbeitsuchende Personen sich während der Arbeitsuche aufeinander beziehen. Aber durch den Kontakt zur Arbeitsverwaltung wird die Tatsache der Arbeitsuche institutionalisiert und damit auch kollektiviert. Gruppendiskussionen sind geeignet, die Vielfalt der Erfahrungen auch durch den wechselseitigen Bezug der Teilnehmenden an den Tag zu bringen. Zum zweiten nimmt der Eingliederungszuschuss für den – ebenfalls von allen Beteiligten erfahrenen – Erfolg der Stellensuche einen vorher nicht bestimmaren Stellenwert ein. Was die Arbeitsuchenden selbst über ihren Förderfall sagen können, ist mitunter sehr spärlich, und bisweilen haben sie davon nur im Nachhinein – über das Informationsschreiben der Arbeitsverwaltung – erfahren, im Einzelfall war ihnen nicht mal dieses Schreiben mehr präsent. Vor diesem Hintergrund bieten sich Gruppendiskussionen gegenüber Einzelgesprächen aus arbeitsökonomischer Sicht an, da in kurzer Zeit viele unterschiedliche Konstellationen erhoben werden können. Ein dritter Grund kam hinzu: In einem Abschnitt der Gruppendiskussionen wurden regelmäßig Verbesserungsvorschläge diskutiert. Hier konnte die Gruppensituation für den Austausch von Argumenten genutzt werden.

Diese Grundüberlegungen bestätigten sich im Vergleich von Gruppendiskussionen und Einzelinterviews, die wir für die vorliegende Untersuchung geführt haben. Die Einzelinterviews mit Geförderten thematisierten stärker individuelle Entwicklungen (Berufsverläufe, Berufserfahrungen) und waren insgesamt reflexiver angelegt. Sie haben aber in der Breite und Vielfalt von Erfahrungen und Einschätzungen weniger als die dichtereren Gruppendiskussionen ergeben, ohne dies durch stärkere Berichte zur subjektiven Reflexion und darauf aufbauenden Handlungsfolgen zu kompensieren. Zwar hat die alles in allem kurze Sprechzeit jedes Einzelnen in der Gruppendiskussion und die Notwendigkeit, das Gespräch für alle Anwesenden offen zu halten, Nachfragen und weiter gehende individuelle Ausführungen behindert, hat aber umgekehrt zu einer enormen Verdichtung der individuellen Äußerungen beigetragen.

Die Gruppendiskussionen wurden wie folgt organisiert und durchgeführt. Die Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen schrieben eine von uns vorgegebene Zahl von Personen an, deren Einstellung in den Jahren 2009 oder 2010 mit einem Eingliederungszuschuss gefördert wurde. Dabei sollten Männer und Frauen gleichermaßen berücksichtigt und verschiedene Varianten von Eingliederungszuschüssen einbezogen werden. Das Schreiben enthielt eine von uns verfasste Vorstellung der Untersuchung mit der Einladung zur Gruppendiskussion, einen Rückmeldebogen und frankierten Rückumschlag sowie ein Unterstützungsschreiben der Arbeitsagentur/der Grundsicherungsstelle. Dieses Verfahren war notwendig, da die Adressen der Geförderten uns nicht zugänglich waren und ohne Einverständnis der Betroffenen uns auch nicht zugänglich gemacht werden konnten. Durch die Rückmeldung gaben uns die Betroffenen selbst ihre Daten bekannt.

In fünf der sieben Regionen wurden zwei Gruppendiskussionen geplant.<sup>28</sup> Sie wurden auf eine Dauer von 90 Minuten festgesetzt. Die Gruppendiskussionen wurden von je einem Wissenschaftler und einer Wissenschaftlerin des Projektteams geleitet. Zu Beginn der Gruppendiskussion stellte sich die Diskussionsleitung vor und führte in die Ziele und das Vorgehen der Untersuchung ein. Anschließend wurde das Ziel speziell der Gruppendiskussion vorgestellt und ein Ausblick auf den Ablauf gegeben. Die Teilnehmenden wurden ermutigt, sich aufeinander zu beziehen und auch abweichende Meinungen und Erfahrungen einzubringen. Am Ende dieser Einführung wurde unter erneuter Zusicherung der Anonymität um das Einverständnis für eine Gesprächsaufzeichnung zur späteren Transkription gebeten, die in keinem Fall verweigert wurde.

Während der Gruppendiskussion wurden Frageblöcke nacheinander behandelt (Wege in die geförderte Beschäftigung, Erfahrungen mit dem Eingliederungszu-

28 In einigen Regionen gab es nicht genug Rückmeldungen. Die Gruppendiskussionen wurden dann als Einzelinterviews geführt.

schuss, Erfahrungen mit der Arbeitsvermittlung, Ideen zur Ausgestaltung von Eingliederungszuschüssen). Gesprächsinteressenten meldeten sich zu Wort, das ihnen von der Diskussionsleitung erteilt wurde. Zugleich achtete die Diskussionsleitung darauf, dass keiner der Anwesenden unbeteiligt bleibt. Regelmäßig rief die Diskussionsleitung zumindest zu Beginn der Gruppendiskussion einzelne Teilnehmer mit der Bitte um einen Bericht oder Kommentar auf. Die Gruppendiskussion nahm dann die Form eines „group interview“ – Abfrage aller Teilnehmenden zu bestimmten Punkten – statt einer „group discussion“ – diskursiver Austausch bestimmter Meinungen – an (vgl. Barbour 2009). Mit jedem Frageblock wechselten sich die beiden Moderatoren in der Diskussionsleitung ab.

Für die Auswertung der Transkripte ist zu berücksichtigen, dass sich in einigen Gruppendiskussionen relativ starke dominante Themen bzw. Meinungen herausbildeten. So wurde beispielsweise immer ein breites Spektrum an Erfahrungen mit Arbeitsvermittlungen mitgeteilt, aber in einigen Gruppendiskussionen entstand der Eindruck eines insgesamt hilfreichen und unterstützenden Vorgehens der Arbeitsverwaltungen. In anderen Gruppendiskussionen fielen die Einschätzungen – wiederum bei einem breiten artikulierten Spektrum – gegenteilig aus. Ähnliches war auch bei der Einschätzung des Vorgehens der Betriebe gegenüber Bewerbern zu beobachten. Es ist nicht zu klären, inwieweit derartige dominante Bewertungen einem gruppendynamischen Prozess entspringen oder tatsächliche Verhältnisse am jeweiligen Ort widerspiegeln. Doch es ist zu unterstreichen, dass selbst in den Gruppendiskussionen, in denen sich ein dominanter Eindruck herauschälte, Einzelpersonen sich nicht davon abhalten ließen, abweichende Erfahrungen und Einschätzungen zu berichten. Bemerkenswert war darüber hinaus eine weitgehende Offenheit der Teilnehmer. Mehrfach wurden gesundheitliche Probleme, darunter explizit auch psychische Probleme oder Suchterfahrungen, dargestellt. Dies geschah in Einzelinterviews und Gruppendiskussionen gleichermaßen.

Zusammenfassend hat sich die Methode der Gruppendiskussion auch für diesen Untersuchungsgegenstand bewährt. Unter pragmatischen und Kostenaspekten ist die Gruppendiskussion sogar ausgesprochen vorteilhaft. Ihre Grenzen liegen darin, dass individuelle Fälle sich nicht entfalten können – weder zeitlich, noch von der thematischen Offenheit des Erzählfadens, der sich entspinnt. Grenzen sind zudem in einer gewissen organisatorischen Unflexibilität zu sehen. Zwar werden Gruppendiskussionen so terminiert, dass die meisten Personen teilnehmen können, aber einige Interessenten können es nicht zu den vorgegeben Terminen einrichten. Auf der anderen Seite ist das Potenzial für Gruppendiskussionen in der Arbeitsmarktforschung durch die hier gewählte Variante der Gruppendiskussion – die Bezugnahme auf eine „nicht abgeschlossene“ Gruppenzugehörigkeit und der darauf basierende gemeinsame Erfahrungshorizont und die Mischung aus Gruppeninterview und Dis-

kurssituation – noch nicht erschöpft. Beispielsweise lassen sich auch Expertengespräche und an Problemlösungen angelehnte Erhebungssituationen als Gruppendiskussionen gestalten.

#### 4.3 Auswahl der Untersuchungsregionen

Zentrale Fragestellung der Studie sind die Einsatzbedingungen von Eingliederungszuschüssen und die Handlungsrationaltäten, Entscheidungslogiken und Interaktionsmuster der beteiligten Akteure. Dabei ist zu erwarten, dass sich Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen hinsichtlich ihrer Strategien und Vorgehensweisen bei der Umsetzung des Instrumentes auch vor dem Hintergrund der je spezifischen regionalen Arbeitsmarktbedingungen unterscheiden. Dies sollte bei der Auswahl der Agenturbezirke berücksichtigt werden. Auf der Grundlage der SGB-III-Typisierung in der Fassung von Dauth et al. (2008) in „Strategietypen“ und „Vergleichstypen“ wurden deshalb sieben Agenturbezirke ausgewählt, die die fünf Strategietypen abdecken, innerhalb eines Strategietyps unterschiedlichen „Vergleichstypen“ angehören und dabei möglichst typische Vertreter ihres Vergleichstyps sein sollten.<sup>29</sup> Da neben den Arbeitsagenturen auch die jeweils ansässigen Grundsicherungsstellen einbezogen werden sollten, war die Regionalauswahl so zu treffen, dass die Agenturbezirke zugleich mindestens teilweise dem passenden SGB-II-Grundtyp<sup>30</sup> angehören. Weiteres Auswahlkriterium war die gleichmäßige regionale Abdeckung (Nord-, Mitte/West-, Süd-, Ost-Deutschland).

Innerhalb der ausgewählten Agenturbezirke war die jeweilige Hauptgeschäftsstelle Standort für die Untersuchung. In der Regel wurden für die Untersuchung in den Grundsicherungsstellen jene Geschäftsstellen ausgewählt, die sich am Sitz der Hauptgeschäftsstelle der Agenturbezirke befanden, um Aussagen der Gesprächspartnerinnen und -partner zu erhalten, die sich auf die gleiche Region beziehen und so in der Auswertung aufeinander bezogen werden können. In einem Fall gehörten die Hauptgeschäftsstelle der Agentur und die ansässige Grundsicherungsstelle nicht vergleichbaren Typen an; hier wurde eine andere, passendere SGB-II-Geschäftsstelle im Agenturbezirk ausgewählt.<sup>31</sup>

29 Auf der Basis einer Clusteranalyse sind alle Agenturbezirke zu 13 Gruppen, den sogenannten Vergleichstypen zusammengefasst, die zu fünf Strategietypen aggregiert sind. Agenturbezirke eines Vergleichstyps sind sich bezüglich ihrer Arbeitsmarktbedingungen ähnlich.

30 Die SGB-II-Träger sind ebenfalls in Gruppen zusammengefasst. Die 12 sogenannten SGB-II-Typen sind zu drei Grundtypen aggregiert (vgl. Rüb et al. 2008).

31 Das Bundesgebiet ist in 174 Agenturbezirke und 439 SGB-II-Träger-Bezirke eingeteilt, sodass sich mehrere SGB-II-Bezirke innerhalb eines Agenturbezirkes befinden können. Hierdurch kann es zu unterschiedlichen Typisierungen der räumlich größeren Agenturbezirke und der in ihnen liegenden kleineren SGB-II-Bezirke kommen.

Abbildung 2 stellt die Regionalauswahl dar. Die Bezeichnungen innerhalb der Spalten (Ia, IIb usw.) benennt den genauen Regionstyp, in dem die Untersuchung stattfand. Diese Kürzel dienen auch als Identifikatoren bei der wörtlichen Wiedergabe von Interviewäußerungen.

Abbildung 2: Regionalauswahl der Untersuchungsregionen

Grundtypen (SGB II) (2. Kriterium)	Strategietypen (SGB III) (1. Kriterium)	Regionale Lage innerhalb der Bundesrepublik (Bundesländer) (3. Kriterium)			
		Nord	Mitte/West	Süd	Ost
		Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen, Hessen	Bayern, Baden-Württemberg, Saarland, Rheinland-Pfalz	Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen
Vorwiegend städtisch geprägte SGB-II-Träger	I. Städtisch geprägte Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage			Ia	
	II. Städtisch geprägte Bezirke mit hoher Arbeitslosigkeit		IIb, IIc		
Vorwiegend ländliche SGB-II-Träger im Westen	III. Ländliche Bezirke mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit	IIIa	IVa		
	IV. Ländliche Bezirke mit niedriger Arbeitslosigkeit	IVb			
Ländlich geprägte SGB-II-Träger in Ostdeutschland	V. Bezirke i.d.R. im Osten mit schlechter Arbeitsmarktlage				Va
Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Dauth et al. (2008) und Rüb et al. (2008).					



## 5 Handhabung von Eingliederungszuschüssen

### 5.1 Die Handhabung von Eingliederungszuschüssen in Arbeitsverwaltungen

In diesem Abschnitt wird auf die Handhabung der Eingliederungszuschüsse durch Arbeitsverwaltungen eingegangen. Die öffentliche Arbeitsverwaltung ist in zwei Rechtskreisen organisiert, die grundsätzlich getrennt sind, sich aber gerade beim Eingliederungszuschuss auch überschneiden (Abschnitt 5.1.1). Zunächst wird die Handhabung des Eingliederungszuschusses in den Arbeitsagenturen vorgestellt (Abschnitt 5.1.2) und anschließend auf Besonderheiten in den Grundsicherungsstellen eingegangen (Abschnitt 5.1.3). Anschließend stellen wir die Ergebnisse zur Dokumentation der Förderfälle (Abschnitt 5.1.4) sowie zum Gender Mainstreaming in der Handhabung der Eingliederungszuschüsse durch die öffentliche Arbeitsverwaltung vor (Abschnitt 5.1.5).

#### 5.1.1 Die Organisation der öffentlichen Arbeitsverwaltung in zwei Rechtskreisen

Entsprechend der Absicherung bei Arbeitslosigkeit ist die Arbeitsverwaltung in zwei Säulen organisiert, die wegen ihrer gesetzlichen Fundierung im SGB III und SGB II in Deutschland oft als „Rechtskreise“ bezeichnet werden. Beide Rechtskreise unterscheiden sich u. a. in der Anspruchsgrundlage auf Transferleistungen und Dienstleistungen, im Personenkreis, in der Art der Finanzierung, der Governance und der Fachbürokratie (vgl. Knuth 2009: 67 f.; siehe auch Tabelle 7).

Beide Rechtskreise überschneiden sich vielfältig. Dies gilt zunächst für die gesetzliche Regelung der Eingliederungszuschüsse. Verglichen mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, etwa öffentlich geförderter Beschäftigung oder beruflicher Weiterbildung, aber auch Sanktionen, sind bei Eingliederungszuschüssen die Ausgangslagen in beiden Säulen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen vergleichsweise ähnlich. Einige Varianten und spezifische Förderbestimmungen sind aber nur auf das SGB III oder SGB II begrenzt (siehe Kapitel 2). Eine Überschneidung beider Rechtskreise gibt es auch bei der *Governance* der Grundsicherung, da die BA in beide Rechtskreise einbezogen ist. Stärker noch als bei der Governance ist die Überschneidung beim *Fachpersonal*, da in Grundsicherungsstellen auch Beschäftigte der BA beschäftigt sind und ihre Qualifikationen, Erfahrungen und Handlungsorientierungen einbringen, die sich von denen der kommunalen Beschäftigten, die häufig zuvor in kommunalen Sozialämtern gearbeitet haben, unterscheiden. Teilweise wird in der Betreuung der Arbeitgeber eng kooperiert, sodass Arbeitgeber

nur einen Ansprechpartner in der öffentlichen Arbeitsverwaltung haben und Personalvorschläge unabhängig von der Rechtskreiszugehörigkeit der Arbeitsuchenden erhalten (siehe Abschnitt 5.1.3).

Tabelle 7: Öffentliche Arbeitsverwaltung in zwei Regimes sozialer Sicherung

	SGB III	SGB II
Leistung	Arbeitslosengeld (am vorhergehenden Einkommen orientiert, befristet)	Arbeitslosengeld II (bedarfsabhängig, nicht befristet)
Anspruchsgrundlage	Versicherungsanspruch	Bedürftigkeit
Personenkreis	Arbeitslose mit Versicherungsanspruch sowie nicht bedürftige Arbeitslose ohne Versicherungsanspruch (Nichtleistungsbeziehende)	erwerbsfähige Hilfebedürftige und Angehörige der Bedarfsgemeinschaft
Art der Finanzierung	Versicherungsbeiträge, Steuerzuschüsse	steuerfinanziert
Governance	zentralstaatlich als eigener Zweig der Sozialversicherung mit korporatischer Selbstverwaltung	3 Modelle der Governance: (1) Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen (Mehrheitsmodell), (2) kommunale Alleinzuständigkeit (Minderheitsmodell), (3) parallel-getrennte Aufgabenwahrnehmung von Arbeitsagenturen und Kommunen (Einzelfälle)
Fachbürokratie	Angestellte der BA	Grundsicherungsstellen ohne Personalhoheit; Entsendungen hauptsächlich von BA und kommunalen Angestellten

Quelle: Eigene Darstellung nach Knuth (2009).

### 5.1.2 Die Handhabung durch Geschäftsführung und Vermittlungsfachkräfte in den Arbeitsagenturen

#### *Die Organisation des Vermittlungsprozesses*

In den Arbeitsagenturen ist die Arbeitsvermittlung durchgängig organisatorisch in eine Betreuung von Arbeitgebern einerseits und Arbeitsuchenden andererseits geteilt. Die Vermittlungsfachkräfte sind in Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Teams zusammengefasst; je nach Größe der Agentur gibt es mehr oder weniger Teams. Für die Arbeitsagenturen ist untypisch, dass die Teams mit arbeitgeberorientierten und arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräften gemischt besetzt sind. Fragen, die die Leistungsansprüche (Arbeitslosengeld) betreffen, werden in separaten Teams bearbeitet.

Den „stellenorientierten“ Vermittlungsfachkräften, die für Betriebe zuständig sind, wird entweder ein bestimmtes Branchenspektrum zugewiesen, oder sie sind



für die Betreuung aller Betriebe innerhalb einer bestimmten Region zuständig. Die Zuweisung eines bestimmten Branchenspektrums wird nicht nur damit begründet, dass Vermittlungsfachkräfte vertiefte Branchenkenntnisse erwerben, sondern scheint auch in einem bestimmten Aspekt organisatorisch flexibel zu sein: Da eine gleichmäßige Verteilung aller Betriebe auf die Vermittlungsfachkräfte angestrebt wird, kann auf einen veränderten Personalstand im Arbeitgeberteam durch eine Neuordnung von Branchen schnell reagiert werden. Eine regionale Zuordnung wird mit der leichteren direkten Erreichbarkeit der Betriebe und der daraus gewonnenen besseren Kenntnis der Betriebe begründet.<sup>32</sup> In der Frage der branchenorientierten oder regionalen Zuordnung scheint es weder einen klaren Trend noch eine eindeutige Überlegenheit der einen Variante über die andere zu geben. Vielmehr wirken sich die Bewertungen der lokalen Geschäftsführungen aus. Teilweise werden Betriebe in „Ziel-“ und „Standardkunden“ segmentiert. Zielkunden zeichnen sich durch eine enge Zusammenarbeit mit der Agentur und relativ hohe Anzahl von Neueinstellungen unter Inanspruchnahme der Agentur aus.

In drei der sieben Untersuchungsregionen<sup>33</sup> bilden die Agenturen und Arbeitsgemeinschaften einen „gemeinsamen Arbeitgeberservice“.<sup>34</sup> Arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkräfte der Grundsicherungsstellen sind in die Teams bei der Arbeitsagentur eingegliedert. Die Datenbanken sowohl zu den offenen Stellen als auch zu den Arbeitsuchenden stehen Vermittlungsfachkräften unabhängig von ihrer personellen Zugehörigkeit zur Agentur oder ARGE offen. Bei betrieblichem Personalbedarf spielt die Art des Leistungsbezuges für die von den Vermittlungsfachkräften vorzunehmende Auswahl keine Rolle. Aus Sicht der Agenturen und Arbeitsgemeinschaften ist der entscheidende Vorteil eines „gemeinsamen Arbeitgeberservice“, den Betrieben einen festen Ansprechpartner aus der öffentlichen Arbeitsverwaltung bieten zu können und Konkurrenz zwischen Agenturen und ARGEn zu vermeiden.

Bei den „bewerberorientierten“ Vermittlungsfachkräften werden Arbeitsuchende ganz überwiegend nach dem „Buchstabenprinzip“ zugeteilt, d. h. Vermittlungsfachkräfte erhalten eine alphabetische Buchstabensequenz, der Arbeitsuchende mit ihrem Namen zugeordnet werden. Auf diese Weise bekommen es Vermittlungsfachkräfte mit Arbeitsuchenden aller Berufe und jedes Alters zu tun,<sup>35</sup> aber auch hier spricht die organisatorische Flexibilität aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte für diese Lösung.

32 Eine regionale Zuordnung war sowohl in sehr kleinen Zuständigkeitsbezirken – innerhalb eines Stadtgebietes – als auch in relativ großflächigen Gebieten anzutreffen.

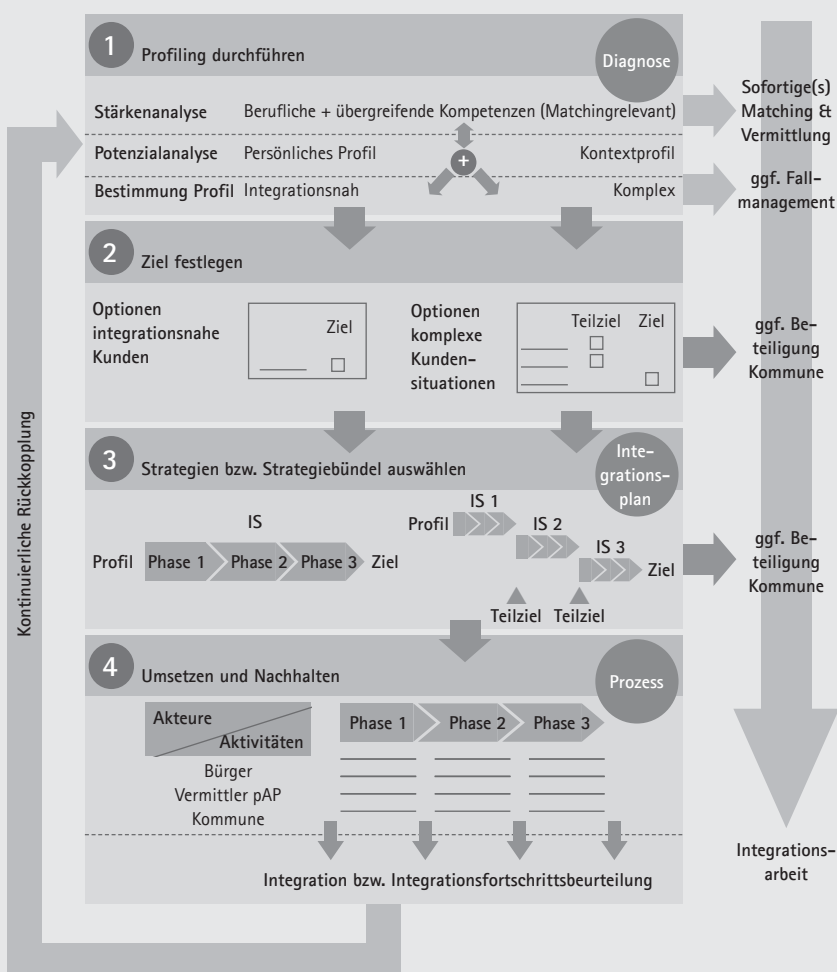
33 In zwei der sieben Untersuchungsregionen gab es im Bereich des SGB II eine kommunale Alleinzuständigkeit, sodass ein gemeinsamer Arbeitgeberservice in höchstens fünf Regionen zu erwarten ist.

34 Für die ARGEn ist der gemeinsame Arbeitgeberservice das Mehrheitsmodell. In den Jahren 2006 bis 2008 verfügten etwa 10 Prozent der ARGEn nicht über einen Arbeitgeberservice und etwa drei Viertel über einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Agentur, vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008: 102).

35 Teilweise wird von einer gewissen Häufung von Arbeitsuchenden mit ausländischen Namen bei bestimmten Vermittlungsfachkräften aufgrund des Buchstabenprinzips berichtet.

Von den bewerberorientierten Vermittlungsfachkräften werden die Arbeitsuchenden nach einem bestimmten Schema klassifiziert („Profiling“), aus dem sich sowohl eine Bewertung ihrer Arbeitsmarktchancen („Profillagen“) als auch unterstützende Vermittlungsaktivitäten ergeben. Hierfür wurde seit 2009 das „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“ eingeführt, das die frühere Form des Profilings („Kunden-segmentierung nach Handlungsprogrammen“) ablöste (vgl. Abbildung 3). Das 4-Phasen-Modell ist *rechtskreisübergreifend* angelegt, d. h. die Profillagen und ihre Charakteristik sowie das Vorgehen gelten sowohl für Vermittlungsfachkräfte in Arbeitsagenturen als auch in ARGE.

Abbildung 3: Das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit



Quelle: Staible (2009).

In der ersten Phase wird eine „Diagnose“ vorgenommen, in der die individuellen Voraussetzungen für eine Erwerbstätigkeit erfasst werden (Qualifikation, Leistungsfähigkeit, Motivation) und das für diese Person arbeitsmarktrelevante Umfeld erfasst wird. Dies schließt nicht nur die Arbeitsmarktbedingungen in dem jeweiligen Erfahrungsfeld ein, sondern umfasst auch persönliche Rahmenbedingungen. Aus beidem ergibt sich das „Kundenprofil“; beides zusammen konstituiert die „Potenzialanalyse“. Daraus wiederum wird – als zweite Phase – das „Ziel“ der Integrationsarbeit festgelegt (z. B. Integration in Beschäftigung, Aufnahme einer Ausbildung). In der dritten Phase wird der „Integrationsplan“ entwickelt, mit dem das Ziel erreicht werden soll, und in der vierten Phase wird dieser Plan umgesetzt. Was in den Beschreibungen des 4-Phasen-Modells mit Hinweis auf mögliche Schnittstellen, Rückkopplungsschleifen und Handlungsvorschläge sehr detailliert ausgeführt und in komplexen Flussdiagrammen dargestellt werden kann, ist in der Praxis der Vermittlungsarbeit häufig ein Leitfaden, an dem sich Vermittlungsfachkräfte orientieren, der aber überwiegend zu relativ einfachen und situativen Handlungen führt. Durch die Notwendigkeit der Dokumentation der vier Phasen wird die Vermittlungsarbeit jedoch stärker expliziert, und die Möglichkeiten zur Steuerung, Standardisierung, aber auch zur Transparenz, nehmen zu.

Überwiegend wird von den Vermittlungsfachkräften der Arbeitsagenturen das 4-Phasen-Modell positiv beurteilt, auch im Vergleich zum Vorläuferverfahren der Kundensegmentierung. Positiv hervorgehoben wird eine stärkere Orientierung an den Potenzialen der Arbeitssuchenden, die mit einer Abkehr der bisher dominanten „Defizitperspektive“ verbunden ist, die bessere Einbindung in den übergreifenden Prozess der Vermittlungsarbeit, eine bessere programmtechnische Unterstützung in den Computersystemen sowie die Portabilität zwischen den beiden Rechtskreisen.<sup>36</sup> Allerdings ist der Wert der Anschlussfähigkeit etwa der „Profillagen“ in beiden Rechtskreisen begrenzt, weil jede Vermittlungsfachkraft die Diagnose eines früheren Vermittlers oder einer früheren Vermittlerin überprüft und dadurch mindestens teilweise neu erstellt.

In einer allgemeinen Betrachtung des Vermittlungsprozesses in den Arbeitsagenturen fällt auf, dass arbeitnehmerorientierte Vermittlungsfachkräfte nur wenig Kontakt zu potenziellen Arbeitgebern haben. Solche Kontakte entstehen am ehesten, wenn sich anlässlich einer bevorstehenden Einstellung Fragen ergeben, etwa zu einer Förderung durch einen Eingliederungszuschuss (s. u.), aber praktisch nicht durch initiative Arbeit der bewerberorientierten Vermittlungsfachkräfte ge-

36 Einige Vermittlungsfachkräfte schilderten im Umgang mit dem 4-Phasen-Modell ein umgekehrtes Vorgehen, d. h. sie schätzten zuerst das individuelle Integrationspotenzial („Profillage“) ab und bewerten davon ausgehend die einzelnen Indikatoren, die dieser Profillage entsprechen. Sie stützten ihr Vorgehen auf ihre Erfahrung, die ihnen ganzheitliche Einschätzungen und die Berücksichtigung latent vorhandener Charakteristika erlauben, welche mitunter bei einer „bottom up“ Feststellung einer Profillage nicht erfasst werden würden.

genüber möglichen Arbeitgebern. Aber auch stellenorientierte Vermittlungsfachkräfte haben keineswegs tagtäglich persönlich und vor Ort mit Betrieben zu tun. In einigen der von uns besuchten Agenturen gab es Richtwerte an „Außendiensten“ (Betriebsbesuche), die die stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte monatlich leisten sollten. Doch die Angaben dazu waren so unbestimmt, dass zu vermuten ist, dass den Richtwerten kein hohes Gewicht zukommt. In anderen Agenturen gab es diese Richtwerte erst gar nicht. Zwar suchen alle stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte bei konkreten Anlässen auch Betriebe auf, aber routinemäßige Vor-Ort-Besuche oder initiative Kontaktaufnahmen sind eher die Ausnahme als die Regel.

Der Großteil der Kommunikation mit Arbeitgebern läuft über Datenbanken und Telefonate: Arbeitgeber teilen Personalbedarf mit und erhalten im Gegenzug Personalvorschläge. Die Arbeitgeber rufen hierfür entweder die zuständige Vermittlungsfachkraft an, oder sie nutzen eine allgemeine Telefonnummer des Arbeitgeberservice. Die stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte suchen dann im Regelfall in ihren Datenbanken nach „passenden“ Bewerbern – soweit dies aus dem in den Datenbanken hinterlegten Profilen erkennbar ist – und schlagen diese Personen den Betrieben vor. Teilweise, aber keineswegs immer, nehmen stellenorientierte Vermittlungsfachkräfte Kontakt zur zuständigen bewerberorientierten Vermittlungsfachkraft auf, wenn sich Fragen zu einem möglichen Kandidaten oder zu einer möglichen Kandidatin ergeben. Umgekehrt gehört es zur Routine der bewerberorientierten Vermittlungsfachkräfte, dass sie während eines Beratungsgesprächs mit Arbeitsuchenden Datenbanken durchsuchen („Stellensuchlauf durchführen“), ob eine passende Arbeitsnachfrage vorliegt, um sie dann dem Arbeitsuchenden auszuhändigen. Es liegt auf der Hand, dass bei diesem Verfahren selbst bei viel Routine aufseiten der bewerber- und stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte viele Details in den Personalanforderungen, Tätigkeits- und Stellenmerkmalen, aber umgekehrt auch der Bewerbereigenschaften unbekannt bleiben (siehe auch Abschnitt 5.3). Für eine Vielzahl von Stellenbesetzungsprozessen mag dies auch praktisch nicht relevant sein, für die geforderte Einzelfallentscheidung über Eingliederungszuschüsse ist dies jedoch zwingend erforderlich, kann aber durch die Routineorganisation des Vermittlungsprozesses nicht gewährleistet werden.

#### *Planung und Steuerung von Eingliederungszuschüssen durch Führungskräfte in den Arbeitsagenturen*

Leistungen für Eingliederungszuschüsse gehören zu dem Teil des Budgets jeder Arbeitsagentur, über dessen Verwendung innerhalb der gesetzlichen Vorgaben die Agenturen selbstständig entscheiden. In der Mittelplanung drückt sich der Stellenwert aus, den die lokalen Geschäftsführungen dem Eingliederungszuschuss bei-

messen. Die Eingliederungszuschüsse stehen als „Beschäftigungsbegleitende Leistungen“ damit in einer Reihe mit den Leistungen zur „Verbesserung der Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt“ (z. B. Berufliche Weiterbildung, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung), den „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“, der „Förderung der Berufsausbildung“ sowie den „sonstigen Leistungen“ (Freie Förderung), die zusammen die „zugewiesenen Mittel“ bilden. Hiervon zu unterscheiden sind Lohnersatzleistungen (v. a. Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld), auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht, der durch die lokalen Arbeitsagenturen nicht berührt wird.

*Planungen* für den Eingliederungstitel werden jährlich vorgenommen. Den Arbeitsagenturen wird ein Budget von den Regionaldirektionen nach Verhandlungen zwischen Agenturen und Regionaldirektionen (und zwischen Zentrale und Regionaldirektionen) zugewiesen, das dann auf die einzelnen Positionen aufgeteilt wird. Dies geschieht nach zwei sehr einfachen und miteinander verbundenen Kriterien: der bisherigen und vermuteten künftigen Entwicklung. Im Wesentlichen wird die Mittelverwendung des laufenden Jahres für das kommende Jahr fortgeschrieben, zumindest hinsichtlich des Anteils jeder Ausgabenposition am Gesamtbudget. Zugleich wird aber auch darüber nachgedacht, wie sich der Arbeitsmarkt entwickeln könnte, ob also beispielsweise mehr oder weniger Integrationen in Beschäftigung zu erwarten sind. Darüber hinaus werden Erfahrungen mit den unterschiedlichen Instrumenten einbezogen und solche mit einer erfahrungsgemäß schwachen Nachfrage auch nur in geringem Umfang eingeplant.<sup>37</sup>

Die Eingliederungszuschüsse werden sowohl hinsichtlich der Förderfälle als auch des Mitteleinsatzes geplant. In den besuchten Arbeitsagenturen spielten weiter gehende Überlegungen zum Einsatz des Eingliederungszuschusses für die Planung praktisch keine Rolle. Es wurde beispielsweise nicht darüber nachgedacht, bestimmten Vermittlungshemmnissen oder Eingliederungserfordernissen (oder auch bestimmten Arten von Minderleistungen) einen besonders hohen Stellenwert einzuräumen und vor diesem Hintergrund Eingliederungszuschüsse auszuweiten oder einzuschränken. Dies gilt auch für den Frauenanteil unter den Arbeitslosen oder Geförderten, der kein Bestandteil des Planungsprozesses war. Die Angaben unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner variierten in der Frage, ob Jahresplanungen für die einzelnen Varianten von Eingliederungszuschüssen vorgenommen werden. Eingliederungszuschüsse für besonders betroffene Schwerbehinderte werden einheitlich separat geplant, aber Eingliederungszuschüsse etwa für Ältere werden in einigen Agenturen getrennt geplant, in anderen nicht. Es werden auch Planungsgrößen zu

37 Außerdem können politische Vorgaben eine einfache Fortschreibung der Vorjahrespläne erschweren. Im Untersuchungszeitraum betraf dies in den ARGEn den Beschäftigungszuschuss, der in den kommenden Jahren Teil des Eingliederungstitels werden soll (und damit konkurrierend zu den anderen Instrumenten), statt wie bisher unabhängig davon zu sein.

Eingliederungsgutscheinen verabschiedet, die – in einer von zwei Varianten – keine Ermessensleistung sind und deren Inanspruchnahme somit streng genommen durch die Agenturen nicht beeinflusst werden kann. Wie unten noch gezeigt wird, können Agenturen durch gezielte Informationen bzw. durch bewusste Informationszurückhaltung aber sehr wohl die Inanspruchnahme beeinflussen.

Die Geschäftsführungen legen die Planungen für das kommende Jahr den Regionaldirektionen vor; nach einem Diskussionsprozess zwischen Arbeitsagenturen und Regionaldirektionen wird die Planung verabschiedet und damit zur Geschäftsgrundlage für das kommende Jahr.

An dem verabschiedeten „Eingliederungstitel“, dem Jahresbudget für die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, orientiert sich die *Steuerung* der Eingliederungszuschüsse. Sie zielt vor allem darauf, dass Vermittlungsfachkräfte über das ganze Jahr hinweg nach möglichst einheitlichen Kriterien über Mittel für Eingliederungszuschüsse verfügen können. Eingliederungszuschüsse sollen nicht allein deswegen nicht gewährt werden können, weil die Jahresmittel bereits verbraucht wurden.

Das wichtigste Instrument hierfür sind die lokalen ermessenslenkenden Weisungen. Sie werden von den Geschäftsführungen der Agenturen erlassen und regeln das Handeln der Vermittlungsfachkräfte. In ihnen werden die gesetzlichen Vorgaben präzisiert, indem festgelegt wird, welche genauen Umstände eine Förderung rechtfertigen. Vor allem wird in den ermessenslenkenden Weisungen der gesetzlich festgelegte Höchstförderbetrag, der im Regelfall nicht überschritten werden darf, in einen Regelförderbetrag, der im Normalfall gewährt werden kann, überführt. Dies geschieht teilweise abgestuft, indem größere Vermittlungshemmnisse bzw. die Häufung von Vermittlungshemmnissen eine längere und höhere Förderung rechtfertigen. Entsprechend der sehr offenen Beschreibung der Fördervoraussetzungen im SGB III sind die ermessenslenkenden Weisungen hinsichtlich der Förderkonstellationen eher illustrativ, hinsichtlich der Förderhöhe (kombiniert aus Einkommensanteil und Förderdauer) schränken sie die im Gesetz als Höchstförderleistung genannten Bedingungen aber ein. Doch bereits hier, in den ermessenslenkenden Weisungen, ist eine Abkehr von der Einzelfallentscheidung zu beobachten, weil typische Förderkonstellationen und vor allem Standardförderungen definiert werden.

Ermessenslenkende Weisungen gibt es nicht nur auf lokaler Ebene. Auch die Zentrale der BA präzisiert die gesetzliche Vorgabe in einer „Dienstabweisung“, und zumindest einige Regionaldirektionen haben ebenfalls ermessenslenkende Weisungen zum Eingliederungszuschuss erlassen. Doch die entscheidenden Stellschrauben zur individuellen Ermessensausübung liegen auf lokaler Ebene. Es ist daher möglich, dass aufgrund unterschiedlicher ermessenslenkender Weisungen in zwei ansonsten sehr ähnlichen Fällen (Charakteristika des Arbeitsplatzes, Merkmale des Arbeitsu-

chenden und Einschätzung dieser Bedingungen durch die Vermittlungsfachkraft) von unterschiedlichen Agenturen unterschiedliche Förderbeträge bewilligt werden.

Das zweite wesentliche Instrument zur Steuerung der Eingliederungszuschüsse ist – neben den ermessenslenkenden Weisungen – ein regelmäßiges Monitoring. In engen Abständen (wöchentlich, spätestens monatlich) wird die Vergabe von Eingliederungszuschüssen auf der Ebene der Teams erhoben und laufend für die gesamte Agentur konsolidiert. Diese Daten werden mit den Sollvorgaben der Jahresplanung verglichen. Abweichungen von den Planvorgaben führen zu einem veränderten Bewilligungsverhalten – ohne dass in den konkreten Einstellungsprozessen eine Änderung vorliegen muss. Die Chancen auf Förderung hängen nicht nur von der Planung des Eingliederungstitels ab, die die strategischen Entscheidungen der lokalen Arbeitsagentur widerspiegelt, sondern auch von der bisherigen Entwicklung im laufenden Jahr. Nur mit viel Erfahrung gelingt es, die Förderbedingungen tatsächlich über das ganze Jahr hinweg konstant zu halten.

Werden Abweichungen der EGZ-Vergabe von den Planungen festgestellt, stehen den Führungskräften drei Instrumente zur Verfügung:

- Durch mündliche Instruktionen können sie die Vermittlungsfachkräfte auf die Entwicklung hinweisen und zu einer restriktiveren oder freieren Vergabe von Eingliederungszuschüssen ermutigen. Dies geschieht regelmäßig in den Arbeitsbesprechungen.
- Durch eine Neufassung der ermessenslenkenden Weisungen können die Förderbedingungen strenger oder offener gehandhabt werden. Eine zweimalige Änderung ermessenslenkender Weisungen innerhalb eines Jahres ist durchaus für einige, aber keineswegs die Mehrheit der Agenturen zu erwarten.
- Durch eine Verschiebung der verfügbaren Mittel von einer Ausgabeposition zu einer anderen können bestimmte Instrumente zulasten anderer fortgeführt werden, auch wenn sie auf Grundlage der Jahresplanung bereits ausgeschöpft sind. Allerdings sind nicht alle Instrumente zueinander „deckungsfähig“. Beispielsweise können die geplanten Mittel für Eingliederungsgutscheine nicht den Eingliederungszuschüssen zugeschlagen werden.

Diese Steuerungsmöglichkeiten werden von den befragten Führungskräften durchweg als ausreichend erachtet. Besonders populär ist eine Nachsteuerung ohnehin nicht, da sie laufend mit der Gefahr einer „Übersteuerung“ verbunden ist: In dem Bemühen, eine Fehlentwicklung zu korrigieren, wird das Steuer zu stark herumgerissen, sodass statt einer Korrektur eine weitere Fehlentwicklung eintritt. Da Eingliederungszuschüsse seit langem zum Alltagsgeschäft der Führungskräfte gehören, werden im Regelfall die geplanten Budgets mehr oder weniger genau bis zum Jahresende eingehalten. In Einzelfällen kann es aber auch zu einer deutlichen

Einschränkung von Eingliederungszuschüssen über einen Zeitraum von einigen Wochen kommen.

Die Vergabe von Eingliederungszuschüssen ist an weitere Bedingungen geknüpft, die aber nicht zur Steuerung eingesetzt werden. So ist vorgeschrieben, dass das Beschäftigungsverhältnis sozialversicherungspflichtig sein muss. Grundsätzlich gibt es bei den interviewten Fach- und Führungskräften keine Einwände, auch Teilzeitbeschäftigung zu fördern, sofern sie sozialversicherungspflichtig ist. (Die Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kann ebenfalls mit Eingliederungszuschüssen gefördert werden.) Weniger eindeutig waren hingegen zunächst die Aussagen zu Lohnuntergrenzen, unterhalb derer eine Förderung nicht möglich ist. Das Spektrum reichte – teilweise innerhalb ein und derselben Agentur – vom Bestreiten einer Lohnuntergrenze<sup>38</sup> bis zur behaupteten Bindung an Tariflöhne.<sup>39</sup> Nachfragen zu diesem Themenkomplex lassen die Schlussfolgerung zu, dass Löhne, die ca. 30 Prozent unterhalb des ortsüblichen Lohnniveaus gezahlt werden, als „sittenwidrig“ angesehen und nicht gefördert werden. Zu niedrige Löhne werden mitunter während der administrativen Abwicklung der Förderanträge beanstandet (die dort auch wegen nicht plausibler Kombinationen von Arbeitszeit und Einkommen auffallen) oder öfter noch im direkten Gespräch zwischen Vermittlungsfachkraft und Betrieb. In Einzelfällen erklären sich Betriebe nach diesen Gesprächen über das ortsübliche Lohnniveau bereit, Einstellungen zu den ortsüblichen Bedingungen vorzunehmen. Sie können dann eine Förderung erhalten.

#### *Handhabung in konkreten Fällen durch die Vermittlungsfachkräfte*

Um die konkrete Handhabung von Eingliederungszuschüssen durch Vermittlungsfachkräfte zu beschreiben, ist es zunächst erforderlich, an die Besonderheit der leitfadenzentrierten Experteninterviews zu erinnern (s. o.; Abschnitt 4.2.1): In den Interviews schlägt sich die Subjektivität unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner je nach Fragestellung unterschiedlich nieder. Während in der Rekonstruktion der Vermittlungsorganisation sowie der Planung und Steuerung vergleichsweise objektivierende Gesprächspassagen zugrunde lagen, kommen bei der Handhabung der Eingliederungszuschüsse stärker subjektiv-bewertende und individuelle Faktoren ins Spiel. Der folgende Abschnitt enthält Befunde, die auf subjektiven Wahrnehmungen und individuellen „Eigentheorien“ aufbauen (Stellenwert

38 „Wenn der Arbeitsplatz sozialversicherungspflichtig ist, dann ist er förderbar. Dass eine bestimmte Lohnuntergrenze besteht, wüsste ich nicht. Ist mir nicht bekannt“ (Agentur\_Ja\_SteA\_03, 116).

39 Auf die Frage nach Lohnuntergrenzen antwortete ein Teamleiter derselben Agentur: „Das Gesetz gibt uns ja vor, dass wir ortsübliche und tarifliche Bedingungen zu berücksichtigen haben. (...) Wir orientieren uns an der Ortsüblichkeit bzw. am Tarif, weil auch hier das dem Arbeitgeber irgendwie plausibel gemacht werden muss“ (Agentur\_Ja\_TL-AGS\_01, 43, 45).



und Funktion von Eingliederungszuschüssen), als auch Ergebnisse zum Handeln von Vermittlungsfachkräften im Zusammenhang mit Eingliederungszuschüssen (Vergabepaxis, Information der Betriebe, äquivalente Instrumente).

### *Differenzierte Beurteilung des Stellenwertes von Eingliederungszuschüssen durch Führungskräfte und Vermittlungsfachkräfte*

Der Stellenwert von Eingliederungszuschüssen für die Arbeitsvermittlung wird sehr unterschiedlich beurteilt. So äußerte eine Teamleiterin des Arbeitgeberservice: „Vonseiten des Arbeitgeberservice ist der EGZ, wenn es um Arbeitsstellen geht, das Instrument der ersten Wahl. Mir würden da grade gar keine anderen Instrumente einfallen“ (Agentur\_Ilb\_TL-AGS\_04, 25), während der Teamleiter des Arbeitgeberservice einer anderen Agentur sagte: „Wenn wir jetzt nur vom EGZ reden, dann sage ich nach meiner Erfahrung, brauchen wir den nur in den seltensten Fällen“ (Agentur\_Ia\_TL-AGS\_01, 24). Dahinter stehen auch unterschiedliche Bewertungen zum Eingliederungszuschuss in der jeweiligen Agentur, die in Interviews mit anderen Befragten in beiden Einrichtungen aufscheinen. Bemerkenswerterweise drückt sich dies nicht in der absoluten Zahl der Förderfälle aus (vgl. Abschnitt 4.2.1). Kontroverse Bewertungen gibt es aber nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Agenturen. Dabei tendieren Führungskräfte aus der Geschäftsführung eher zu einer kritisch-zurückhaltenden Einschätzung, während Vermittlungsfachkräfte häufig den Nutzen von Eingliederungszuschüssen betonen. Dies ist – durchaus erwartbar – unter stellenorientierten Vermittlungsfachkräften stärker ausgeprägt als unter bewerberorientierten Vermittlungsfachkräften oder Spezialisten, etwa für Jugendliche. Dies korrespondiert mit den Handlungsmöglichkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb der Organisation. Bewerberorientierte Vermittlungsfachkräfte haben vergleichsweise selten mit Eingliederungszuschüssen zu tun, während stellenorientierte Vermittlungsfachkräfte täglich und aktiv mit ihnen umgehen. Führungskräfte wiederum ordnen automatisch Eingliederungszuschüsse in das vollständige arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ein. Führungskräfte tendieren außerdem eher als Vermittlungsfachkräfte dazu, die Gesamtheit aller Neueinstellungen bzw. Arbeitslosigkeitsabgänge zu sehen, und vor diesem Hintergrund die EGZ-Fälle einzuordnen, während Vermittlungsfachkräfte die EGZ-Fälle eher vor dem Hintergrund ihrer Vermittlungstätigkeit sehen.<sup>40</sup>

40 So führte die Führungskraft einer Agentur aus: „Wir planen, 333-mal solch eine Förderung auszusprechen. Wir haben Abgänge in Arbeit so um die 20.000. (...) Das wird den Markt nicht stark beeinflussen“ (Agentur\_IVb\_GO\_03, 79), während ein Teamleiter derselben Agentur sagte: „Wir haben im letzten Jahr um die 500 EGZ-Fälle gehabt und das ist schon eine ganze Menge (...), wenn ich sehe, jede dritte Vermittlung, die wir machen, ist eine mit EGZ“ (Agentur\_IVb\_TL-AGS\_05, 27). Interessant ist hier auch die unterschiedliche Referenz: die aktuelle Planungsgröße einerseits und der letzte Erfahrungswert andererseits.

Vor allem hängen die Bewertungen zum Eingliederungszuschuss mit den hauptsächlichen Effekten einer Förderung zusammen. Positiv wird hervorgehoben, dass mit jeder Förderung zwangsläufig eine Integration in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis verbunden ist. Oftmals wird – gerade unter den Befürwortern – angeführt, dass durch den Eingliederungszuschuss ein Nachteilsausgleich herbeigeführt werden kann und dadurch die Neueinstellung der geförderten Person erst ermöglicht wird. Dies ist in der theoretischen Diskussion die zentrale Funktion von Eingliederungszuschüssen (vgl. Abschnitt 3.1). Allerdings knüpfen sich an beide Argumente auch kritische Überlegungen, indem darauf verwiesen wird, dass die Voraussetzung für jede Neueinstellung ein entsprechender Bedarf beim Arbeitgeber ist. (Überlegungen, mit Eingliederungszuschüssen „zusätzliche“ oder „vorgezogene“ Neueinstellungen zu erreichen, wurden einhellig zurückgewiesen.) Auch für einen benachteiligten Bewerber gelte, dass der Arbeitgeber grundsätzlich eine Beschäftigung mit dieser Person anstrebe oder zumindest für möglich halte. Der Hebel, mit dem die Förderung grundsätzliche Bedenken des Arbeitgebers beiseiteschieben könnte, sei angesichts üblicher Förderbeträge und –dauern – die ganz überwiegend deutlich unterhalb der gesetzlichen Höchstförderung beim „generellen“ Eingliederungszuschuss von 50 Prozent des Einkommens für sechs Monate Dauer liegen – viel zu gering. Die Förderung geht, so geht die kritische Argumentation weiter, weniger mit einer Verhaltensbeeinflussung der Betriebe einher als vielmehr mit einer Erwartungshaltung der Betriebe, die sich sowohl auf frühere Fördererfahrungen stütze als auch auf dem Missverständnis beruhe, dass grundsätzlich jede Neueinstellung eines Arbeitslosen (oder über die Arbeitsverwaltung) förderfähig sei oder schließlich der betrieblichen Fehlwahrnehmung unterliege, dass Eingliederungszuschüsse gewissermaßen eine Wirtschaftsförderung für den Mittelstand sei, während Großunternehmen direkte Subventionen erhalten würden.

#### *Einschätzungen zu Mitnahmeeffekten und möglichen Gegenstrategien*

Im Zusammenhang mit betrieblichen Erwartungshaltungen wurden auch mögliche Mitnahmeeffekte thematisiert.<sup>41</sup> Von „Mitnahme“ kann gesprochen werden, wenn ein Betrieb eine geförderte Person einstellt, dieselbe Person aber auch ohne Förderung eingestellt hätte (siehe Abschnitt 3.1). Viele unserer Gesprächspartner waren für dieses Thema sensibilisiert, aber nicht alle verstanden das Gleiche darunter. So vertraten einige die Auffassung, dass auch solche Betriebe die Förderung missbrauchen, die sich in ihren Einstellungen auf förderfähige Bewerber konzentrieren.

41 Es wurden auch Verdrängungs- und Substitutionseffekte angesprochen, die aber weitgehend übereinstimmend verneint wurden. Da dies zum Teil mit Verweis auf die gesetzlichen Vorschriften bzw. Dienstanweisung geschah, denen zufolge keine Einstellung gefördert werden darf, wenn eine Person entlassen wurde, um eine förderfähige Person einzustellen, ist zu vermuten, dass Verdrängungs- und Substitutionseffekte in den persönlichen Erfahrungen keine Rolle spielten und deswegen die Fragen danach nicht auf Resonanz stießen.

Das allein genügt aber nicht, um die Förderung als missbräuchliche „Mitnahme“ einzustufen. Generell wurde gesagt, dass es schwierig ist, Mitnahme in konkreten Fällen zu erkennen. Bestehende gesetzliche Regelungen und ermessenslenkende Weisungen, etwa zur Nachbeschäftigungsfrist oder zu Zeitarbeitsfirmen<sup>42</sup>, wurden positiv beurteilt, allerdings würden allgemeine Regelungen allein nicht vollständig vor einer bloßen Mitnahme schützen. Zu den Indizien für die Mitnahme einer Förderung zählen aus Sicht der Vermittler, dass Betriebe immer wieder routinemäßig um Förderung nachsuchen, dass sie um Förderung auch bei einem praktisch schon abgeschlossenen Auswahlprozess nachfragen, dass in Förderanträgen wiederholt gleichlautende und schematische Begründungen gegeben werden und dass um geringfügig größere Förderung gefeilscht wird. Schutz gegen Mitnahme bieten aus Vermittlersicht die nur schwer spezifizierbare „Erfahrung“ im Vermittlungsgeschäft, eine genaue Beobachtung des Verbleibs der geförderten Personen im Betrieb und eine präzise Begründung der Fördernotwendigkeit. Letzteres ist zweischneidig, ist doch damit zusätzlicher bürokratischer Aufwand für die Betriebe verbunden, der, wenn er unterstützend von der Vermittlungsfachkraft übernommen wird, die ursprüngliche Absicht konterkariert, oder, wenn er von einem Beauftragten des Betriebes wie z. B. dem Steuerberater übernommen wird, vor allem „mundgerechter“ gegenüber der Arbeitsagentur wird, aber nicht notwendigerweise präziser.

Um ihre individuellen Einschätzungen zur Effektivität von Eingliederungszuschüssen und zu typischen Risikokontexten von Mitnahme zu untermauern, verwiesen die Vermittlungsfachkräfte und Führungskräfte auf ihre Erfahrungen, brachten Beispiele aus der konkreten Arbeit, stellten Plausibilitätsüberlegungen an oder wiesen sie offen als Vermutungen aus. Im Prinzip lässt sich die Richtigkeit der Einschätzungen überprüfen, aber sicher nicht durch Befragungen von Vermittlungsfachkräften (und auch nicht von Betrieben), sondern eher durch vergleichende Analysen zu Einstellungs- und Verbleibschancen von geförderten und nicht geförderten Personen.

### *Vergabeentscheidungen im Spannungsfeld von Vermittlungshemmnissen, Minderleistungen und Eingliederungserfordernissen*

Doch auch ohne Information darüber, ob die Einschätzungen zur Mitnahme „objektiv richtig“ sind, erlangen die subjektiven Einschätzungen zur betrieblichen Motivlage praktische Wirkung, nämlich wenn es darum geht, wann eine Förderung durch den Eingliederungszuschuss angemessen ist. Tatsächlich ist in der Frage, wann ein Eingliederungszuschuss angemessen ist, eine breite Spanne in den Antworten zu

42 In mehreren ermessenslenkenden Weisungen ist geregelt, dass Eingliederungszuschüsse an Zeitarbeitsfirmen nur gezahlt werden, wenn die Förderung im Einsatzbetrieb gerechtfertigt ist oder die Person nicht entliehen wird, sondern direkt in der Geschäftsstelle der Zeitarbeitsfirma tätig wird.

beobachten, die um die Begriffe „Vermittlungshemmnis“, „Minderleistung“ und am Rande auch um „Eingliederungserfordernis“ kreisen. Oberflächlich gibt es zwar eine breite Übereinstimmung zu der Aussage eines Teamleiters im Arbeitgeberservice: „Der EGZ ist für mich das Instrument, um förderwürdige und förderfähige Bewerber, die in einer bestimmten Form Vermittlungshemmnisse haben, Einschränkungen im Hinblick auf die entsprechende Stelle, die zu integrieren und die aus der Arbeitslosigkeit herauszubekommen“ (Agentur\_Ilb\_TL-AGS\_04, 39). In dieser Aussage werden Vermittlungshemmnisse betont, die aufgrund von Minderleistungen bestehen, und es wird darüber hinaus betont, dass die Förderung nicht an jeden oder jede gehen, sondern nur dann gewährt werden soll, wenn damit Arbeitslosigkeit beendet wird.<sup>43</sup> Diese Aussage fasst prägnant die gesetzliche Norm zusammen. Zugleich ist sie in einem charakteristischen Punkt unscharf, denn sind Vermittlungshemmnisse dasselbe wie Minderleistungen, und wenn nein: Wie stehen sie zueinander?

Hier gehen die Auffassungen stärker auseinander, als es den meisten Fach- und Führungskräften in den Agenturen bewusst sein dürfte. Dies äußert sich weniger in divergierenden Gesprächspassagen. Aber wenn wir in den Interviews um Beispiele für (förderfähige) *Minderleistungen* gebeten haben, wurden sehr oft *Vermittlungshemmnisse* genannt. Geht man nach den spontanen Nennungen, sind den Vermittlungsfachkräften zufolge die wichtigsten Vermittlungshemmnisse das Alter, gesundheitliche Einschränkungen, aber auch längere Arbeitslosigkeit. Mitunter werden unstetige Erwerbsverläufe und fehlende Qualifikationen genannt. Alleinerziehende und Berufsrückkehrerinnen werden selten genannt und dann überwiegend nicht von vornherein als „förderfähig und förderwürdig“ eingestuft. Jede dieser beispielhaft genannten „Minderleistungen“ ist sicherlich ein Vermittlungshemmnis in dem Sinne, dass die Integrationschancen schlechter als im Durchschnitt aller Bewerberinnen und Bewerber sind. Doch ob die Chancen schlechter sind, weil die betreffenden Personen auf ihrem konkreten Arbeitsplatz weniger leisten als andere, sonst vergleichbare Bewerber, ist selbst bei gesundheitlich Leistungsgeminderten und erst recht bei Älteren nicht klar.

Andere Beispiele für die Nachfrage nach Minderleistungen waren aufgaben-spezifische Kompetenzdefizite, die durch eine Schulung behoben werden könnten, etwa die Kenntnis einer bestimmten Softwareanwendung. Ähnlich gelagert sind Hinweise auf eine spezifische, den normalen Bedarf übersteigende, Einarbeitung, die sich als nonformales Lernen verstehen lässt. Diese Beispiele treffen die Norm der „Minderleistung“. Folgt man den Interviews, dann werden Eingliederungszuschüsse eher für Personen mit Minderleistungen in Bezug auf den in Aussicht stehenden

43 Gesetzlich wird noch hinzugefügt, dass alternativ Arbeitslosigkeit vermieden werden soll, aber diese Erweiterung stellt keinen Dissens zur Ansicht des zitierten Teamleiters dar.

Arbeitsplatz *und* Vermittlungshemmnissen bewilligt, und weniger für Personen mit Minderleistungen *durch* Vermittlungshemmnisse. Dies entspricht der Norm des Gesetzgebers für den „generellen“ Eingliederungszuschuss nach § 217 SGB III, der das Vermittlungshemmnis zur Fördervoraussetzung erklärt und den Förderumfang an die Minderleistung knüpft. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass Unterschiede in der gesetzlichen Norm zwischen verschiedenen Varianten von Eingliederungszuschüssen in diesem Punkt (siehe Kapitel 2) für Vermittlungsfachkräfte nicht handlungsrelevant und weder von Führungskräften noch vom Arbeitgeber-/Trägerteam eingefordert werden.

Die Kombination von Vermittlungshemmnissen und Minderleistungen in einem Stellenbesetzungsprozess festzustellen, ist für die Vermittlungsfachkräfte sehr viel schwieriger als die isolierte Feststellung von Vermittlungshemmnissen. Überwiegend laufen die Stellenbesetzungsprozesse, in die die Arbeitsagentur eingeschaltet wird, über die arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkraft. Sie kann den Datenbanken in der Agentur das „Bewerberprofil“ entnehmen und daraus das Ausmaß der Vermittlungshemmnisse bestimmen. Die „Profillagen“, die im Zuge des 4-Phasen-Modells erarbeitet wurden (s. o.), geben hierfür einen ersten Anhaltspunkt. Aber selbst die Einordnung eines Bewerbers als „Marktkunde“, also in die chancenreichste Profillage, verhindert nicht zwingend eine Förderung, sondern führt eher zu einer erneuten und genaueren Prüfung eventuell doch bestehender Vermittlungshemmnisse. Problematisch ist hingegen, dass aufgrund von Datenschutzbestimmungen die stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte keinen vollständigen Zugriff auf das Bewerberprofil haben und ihnen Informationen fehlen, die ein Bewerber bzw. eine Bewerberin gegenüber der zuständigen bewerberorientierten Vermittlungsfachkraft offenbart hat. Dies betrifft nicht nur sehr persönliche Angaben, wie z. B. zu Vorstrafen, sondern auch unmittelbar arbeitsmarktrelevante Sachverhalte, die, wenn sie bekannt wären, auch zu einer Höherbewertung des Arbeitspotenzials eines Bewerbers führen können, wie z. B. das Vorliegen eines ausländischen Berufsabschlusses, der in Deutschland nicht anerkannt ist. Solange kein entsprechender Eintrag in den für alle Vermittler zugänglichen Bereichen des Bewerberprofils hinterlegt ist, ist diese Information in Freitextfeldern abgelegt, die nur für die zuständige bewerberorientierte Vermittlungsfachkraft zugänglich ist. Die genaue Einschätzung von personenbezogenen Vermittlungshemmnissen bzw. Potenzialen erfordert also eine zusätzliche telefonische Abstimmung zwischen arbeitgeber- und bewerberorientierter Vermittlungsfachkraft. Das 4-Phasen-Modell hat insofern die Handhabung der Eingliederungszuschüsse verändert, aber die Einsatzmöglichkeiten dieses Instruments nicht beeinträchtigt. Die Ermessensspielräume sind relativ hoch und werden als ausreichend erachtet.

Noch schwieriger, zugleich aber öfter notwendig, ist die Feststellung der Minderleistungen. Der gesetzlichen Norm zufolge bestimmt das Ausmaß der Minderleistungen den Förderumfang. Faktisch ist es umgekehrt: Die auf Grundlage der Planung und Steuerung verfügbaren normierten Höhe-Dauer-Kombinationen beeinflussen die Einschätzung der Minderleistung ebenso wie des Vermittlungshemmnisses. Die Vermittlungsfachkräfte bemühen sich in den Interviews darum, das Vorgehen bei der Feststellung der Minderleistungen zu beschreiben und verweisen auf Erläuterungen durch Arbeitgeber (die teilweise schriftlich abzuliefern sind, teilweise einfach telefonisch erfolgen), Nachfragen durch Vermittlungsfachkräfte, und zu erstellende Einarbeitungspläne. Hier müssen sich die Vermittlungsfachkräfte auf die Darlegungen der Betriebe weitgehend verlassen. In Einzelfällen wird sogar auf Betriebsbesuche hingewiesen. Das ändert aber nichts daran, dass die Möglichkeiten der Vermittlungsfachkräfte, die Minderleistungen verlässlich zu bestimmen und danach den Förderumfang auszurichten, sehr begrenzt sind. Offenkundig sind die vorstrukturierten Förderumfänge mindestens ebenso wichtig für die Entscheidung über die Höhe und Dauer, wie die eingeschätzte Minderleistung selbst.

Damit ist nicht gesagt, dass Vermittlungsfachkräfte Minderleistungen nicht abprüfen würden. Doch die Norm, an der sich Eingliederungszuschüsse ausrichten sollen, lässt sich praktisch nicht umsetzen, und organisatorische Besonderheiten innerhalb der Arbeitsverwaltung sorgen zusätzlich dafür, dass das Kriterium der Vermittlungshemmnisse ein größeres Gewicht erhält und das der Minderleistungen in den Hintergrund drängt.

#### *Der Eingliederungszuschuss als Türöffner*

Neben der – bislang thematisierten – Funktion des Eingliederungszuschusses als „Nachteilsausgleich“ wird von einigen Vermittlungsfachkräften auch auf die Funktion als „Türöffner“ hingewiesen. Dadurch dass die öffentliche Arbeitsvermittlung über Eingliederungszuschüsse verfügt, ergibt sich für die Betriebe ein Anreiz, sie mit ihrem Dienstleistungsangebot insgesamt zu beanspruchen. Allerdings wird die „Türöffner“-Funktion nur nachrangig benannt, denn ein offensiver Hinweis auf den Eingliederungszuschuss ist zweischneidig. Einerseits kann er wie beabsichtigt die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsverwaltung verbessern, andererseits kann er auch Begehrlichkeiten wecken – gerade bei Betrieben, die wenige Erfahrungen mit der Arbeitsagentur haben und an deren Türen genau deshalb die Vermittlungsfachkräfte klopfen.

#### *Informationsverhalten gegenüber Betrieben und Arbeitsuchenden*

Dieses Dilemma zwischen dem Wunsch (und der Notwendigkeit), den Eingliederungszuschuss bekannt zu machen einerseits und den möglichen problemati-

schen Wirkungen seiner breiten Bekanntheit andererseits, wiederholt sich, wenn es darum geht, über den Eingliederungszuschuss allgemein zu informieren, ohne dass damit der Zugang zu einem bestimmten Betrieb angestrebt wird. Was die Information an Betriebe betrifft, fallen die Informationen unserer Gesprächspartner relativ einheitlich aus. Betriebe werden auf Nachfrage im Einzelfall informiert und beraten; besonders typisch ist die Nachfrage angesichts einer beabsichtigten Neueinstellung. Betriebe werden außerdem einzeln informiert anlässlich von Betriebsbesuchen, deren Anlass nicht notwendigerweise eine Einstellung oder die Beratung über Eingliederungszuschüsse sein muss. Und schließlich werden Betriebe auf Informationsveranstaltungen der Agentur und in Newslettern für Arbeitgeber informiert. Mit Ausnahme der Informationsveranstaltungen und Newsletter wird auf die unterschiedlichen Varianten von Eingliederungszuschüssen in der Regel nicht eingegangen. Die Fördervoraussetzungen hinsichtlich der „Minderleistungen“, „Vermittlungshemmnisse“ und „Eingliederungserfordernisse“ werden nicht verdeutlicht, was vermutlich direkt damit zusammenhängt, dass diese Unterschiede von Vermittlern nicht sehr stark berücksichtigt werden, was dann natürlich auch dazu führt, dass sie in der Vergabeentscheidung keine wesentliche Rolle spielen. Eher werden in den Förderinformationen die allgemeinen Voraussetzungen, Förderausschlüsse und die Tatsache der Ermessensentscheidung betont. Folgt man den Aussagen der Vermittlungsfachkräfte, wird zudem explizit darauf hingewiesen, dass für die Förderentscheidung der konkrete Arbeitsplatz und die damit einhergehenden Minderleistungen zu berücksichtigen sind. Die Führungskräfte und Vermittlungsfachkräfte nehmen gesetzliche Neuregelungen zum Anlass, Eingliederungszuschüsse auf Informationsveranstaltungen und in Newslettern detailliert vorzustellen. Ganz generell wird nicht über ermessenslenkende Weisungen informiert. Allenfalls wird in Verhandlungen um konkrete Förderentscheidungen auf lokale Einschränkungen des gesetzlich genannten Höchstförderumfangs hingewiesen, also von der Existenz von ermessenslenkenden Weisungen berichtet, aber nicht von deren Inhalt. Begründet wird dies damit, dass den Betrieben fehlendes Interesse für derartige Details unterstellt wird, doch zutreffender dürfte sein, dass der Verhandlungsspielraum der Vermittlungsfachkräfte größer ist, wenn die Betriebe ihn nicht kennen.

Hinsichtlich der Arbeitsuchenden sind demgegenüber größere Unterschiede bei den bewerberorientierten Vermittlungsfachkräften zu verzeichnen. Einige informieren über möglichst viele Fördermöglichkeiten, darunter eben auch die Eingliederungszuschüsse, andere reservieren dies für Personen, die nach der Einschätzung der bewerberorientierten Vermittlungsfachkräfte für einen Eingliederungszuschuss infrage kommen. Stets wird dabei auf den Ermessensvorbehalt hingewiesen und gesagt, dass über eine Förderung erst vor dem Hintergrund eines konkreten Ar-

beitsplatzes entschieden werden kann (dessen Stellenwert für eine Förderung aber, wie ausgeführt, nicht sicher bestimmt werden kann und daher nachrangig ist). In einigen Agenturen gehen diese Informationen aber so weit, Quasi-Gutscheine auszustellen, also Zusagen für Eingliederungszuschüsse schriftlich auszuhändigen, die zwar mit Vorbehalten versehen sind, aber immerhin ein konkretes Förderangebot enthalten. Ähnlich den Eingliederungsgutscheinen werden diese Zusagen ausgehändigt in der Erwartung, dass die Arbeitsuchenden damit ihre Position im Bewerbungsprozess verbessern können (vgl. Abschnitt 6.1.4).

### *Komplementäre Instrumente*

Für die Handhabung der Eingliederungszuschüsse ist auch das Umfeld alternativer Instrumente zu berücksichtigen. Hier kommen insbesondere „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ (§ 46 SGB III<sup>44</sup>) infrage, in die mit der Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (wirksam ab 01.01.2009) die schon seit langem verfügbaren früheren „betrieblichen Trainingsmaßnahmen“ aufgegangen sind (vgl. ZEW et al. 2006). Im alltäglichen Sprachgebrauch der Fach- und Führungskräfte werden diese Maßnahmen entweder „Maßnahmen beim Arbeitgeber“, „Praktika“ oder nach wie vor „betriebliche Trainingsmaßnahmen“ genannt.

Wie beim Eingliederungszuschuss kann durch eine „Maßnahme“ nach § 46 SGB III einem Arbeitgeber die Einstellungsentscheidung erleichtert werden, da – befristet auf höchstens vier Wochen – die Beschäftigung im Betrieb unterstützt wird, indem das Arbeitslosengeld weiter gezahlt wird. Anders als beim Eingliederungszuschuss wird kein Arbeitsvertrag abgeschlossen; es fallen also keine Lohnkosten an. „Maßnahmen beim Arbeitgeber“ werden auch mit einer Planungsgröße für die Teilnehmerzahl versehen, aber sie werden in der Planung nicht kostenwirksam.<sup>45</sup> Es gibt daher auch keinen Nachsteuerungsbedarf, wenn die Planungsgröße überschritten wird. Maßnahmen beim Arbeitgeber dienen in erster Linie dem gegenseitigen Kennenlernen. Sie setzen weder Minderleistungen noch Vermittlungshemmnisse voraus, sondern haben nur zur Voraussetzung, dass damit die berufliche Eingliederung der Bewerberinnen und Bewerber unterstützt wird.

Wegen der schwächeren Voraussetzungen können Maßnahmen beim Arbeitgeber auch stärker durch die bewerberorientierten Vermittlungsfachkräfte gegenüber

44 Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut: „(1) Ausbildungsuchende, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende und Arbeitslose können bei Teilnahme an Maßnahmen gefördert werden, die ihre berufliche Eingliederung durch (...) Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung (...) unterstützen (...). Die Förderung umfasst die Übernahme der angemessenen Kosten für die Teilnahme, soweit dies für die berufliche Eingliederung notwendig ist. Die Förderung kann auf die Weiterleistung von Arbeitslosengeld beschränkt werden. (2) (...) Soweit Maßnahmen oder Teile von Maßnahmen nach Absatz 1 bei oder von einem Arbeitgeber durchgeführt werden, dürfen diese jeweils die Dauer von vier Wochen nicht überschreiten (...)“ (§ 46 SGB III).

45 Es können aber über das Arbeitslosengeld hinausgehende Kosten anfallen, z. B. Fahrtkosten.



den Arbeitsuchenden propagiert werden, in der Erwartung, dass Arbeitsuchende damit ihre Position im Stellenwettbewerb verbessern. Da die meisten Stellen auch von Arbeitslosen ohne direkte Vermittlung der Arbeitsagentur gefunden werden, erfahren stellenorientierte Vermittlungsfachkräfte nicht zwangsläufig davon, wenn ein Arbeitsloser über ein Praktikum in Beschäftigung gelangt ist. Doch auch die stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte setzen Maßnahmen beim Arbeitgeber aktiv ein, und zwar sowohl *alternativ* – wenn Fördervoraussetzungen für einen Eingliederungszuschuss nicht gegeben sind – als auch *kumulativ*, um eine intensivere Förderwirkung zu erreichen.

Die Verbindlichkeit für den Arbeitgeber, nach Auslaufen der Maßnahme die Beschäftigung fortzusetzen, wird von den Vermittlungsfachkräften bei der Maßnahme beim Arbeitgeber gegenüber dem Eingliederungszuschuss als geringer eingeschätzt. Dies ist Vor- und Nachteil zugleich. Vorteil ist, dass die Schwellen für den Arbeitgeber niedriger sind, einen bestimmten Bewerber oder eine bestimmte Bewerberin zunächst zu akzeptieren. Nachteil ist, dass die Fortsetzung der Beschäftigung nach Beendigung des Praktikums sehr unsicher ist. Die Missbrauchsgefahr durch den Betrieb (Überbrückung einer kurzen Auftragsspitze ohne realistische Möglichkeit einer Festanstellung) ist höher. Demgegenüber wird beim Eingliederungszuschuss immer wieder herausgestellt, dass er stets mit der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und Beendigung der Arbeitslosigkeit einhergeht, und die Verbleibschancen auch nach Auslaufen der Förderung und Nachbeschäftigungsfrist vergleichsweise gut sind (s. a. Bernhard et al. 2007; Ruppe, Stephan 2009).

### 5.1.3 Die Handhabung durch Geschäftsführung und Vermittlungsfachkräfte in den Grundsicherungsstellen

#### *Die Organisation des Vermittlungsprozesses*

Wie in den Arbeitsagenturen ist die Arbeitsvermittlung in den Grundsicherungsstellen organisatorisch in arbeitgeber- und bewerberorientierte Betreuung und Vermittlung geteilt; die Vermittlungsfachkräfte haben in der Regel kaum direkten Kontakt zum jeweils anderen Kundenkreis. Daneben existieren jedoch in nahezu allen untersuchten Grundsicherungsstellen spezielle Vermittlungsfachkräfte, die über eine besonders intensive persönliche Betreuung sowohl potenzieller Arbeitgeber als auch marktnaher Arbeitsuchender die Stellenbesetzung bzw. -vermittlung passgenauer und erfolgreicher gestalten sollen. In diesen Fällen zeichnet sich ein alternatives Vermittlungsmodell ab, auf das anhand der Handhabung von Eingliederungszuschüssen in konkreten Fällen weiter unten ausführlicher eingegangen wird.

Die *arbeitgeberorientierte* Betreuung und Vermittlung erfolgt organisatorisch entweder zusammen mit der örtlichen Arbeitsagentur in Form eines gemeinsamen Arbeitgeberservices (drei von fünf untersuchten ARGen) oder in eigener Regie der Grundsicherungsstelle (zum gemeinsamen Arbeitgeberservice siehe oben in Abschnitt 5.1.2). Die Berücksichtigung der SGB-II-Arbeitsuchenden im Rahmen des gemeinsamen Arbeitgeberservices durch EDV-gestützte Matching-Prozesse („Suchläufe“) wird seitens der Grundsicherungsstellen jedoch nicht uneingeschränkt als positiv eingeschätzt. In einer Grundsicherungsstelle wird vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Bewerberstruktur die mögliche Trefferquote bei SGB-II-Arbeitsuchenden als „naturgemäß“ gering eingeschätzt; in einer anderen Grundsicherungsstelle wird den automatisierten Suchläufen durch arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkräfte generell nur eine begrenzte Erfolgswahrscheinlichkeit unterstellt, da die Fähigkeiten der SGB-II-Arbeitsuchenden nicht immer den formalisierten Suchkriterien entsprechen, sondern teilweise im Verborgenen liegen und nur den bewerberorientierten Vermittlungsfachkräften aufgrund ihres persönlichen Kontaktes bekannt sind.

Grundsicherungsstellen mit *eigenständiger Arbeitgeberbetreuung* (zwei von fünf untersuchten ARGen sowie den beiden zugelassenen kommunalen Trägern) sehen sich teilweise explizit als Wettbewerber zur Arbeitsagentur am Markt. Dennoch existieren mehr oder minder enge Absprachen mit dem Arbeitgeberservice der Arbeitsagentur, teilweise auch schriftlich fixiert in Form sogenannter „Schnittstellenpapiere“. Hier wird unter anderem der Umgang mit Stellenangeboten geregelt, die beim jeweils anderen Rechtskreisträger aufgegeben wurden, über eine gemeinsame Datenbank aber von beiden Arbeitsverwaltungen einsehbar sind. In den beiden zugelassenen kommunalen Trägern ist die wechselseitige Abstimmung schwächer. In den Grundsicherungsstellen mit eigenständiger Arbeitgeberbetreuung wird der persönliche Kontakt zu den Arbeitgebern hervorgehoben und die Bedeutung von Außendienst in besonderer Weise betont, was sich auch in konkreten monatlichen Richtwerten für Betriebsbesuche spiegelt. Zielsetzung dieser intensiven persönlichen Arbeitgeberbetreuung ist insbesondere, die Grundsicherungsstelle (auch in Abgrenzung zur Arbeitsagentur) und ihr Dienstleistungsangebot bekannter zu machen und den Einschaltungsgrad bei Stellenbesetzungsprozessen zu erhöhen; Eingliederungszuschüsse und andere arbeitgeberorientierte Leistungsangebote dienen hier durchaus auch als Türöffner. Darüber hinaus werden Betriebsbesuche genutzt, Stellen zu akquirieren und allgemein die betriebliche Situation (besser) kennenzulernen.

Unabhängig von der Organisation der Arbeitgeberbetreuung in einem gemeinsamen oder eigenständigen Arbeitgeberservice erfolgt die Aufteilung der Betriebe, wie in den Arbeitsagenturen, nach Wirtschaftsklassen oder Regionen.

Die Aufteilung der Arbeitsuchenden erfolgt in einem ersten Schritt regional auf die verschiedenen Geschäftsstellen einer Grundsicherungsstelle. Als Vorteil der regionalen Zuordnung wird von den Befragten herausgestellt, dass die dort tätigen *bewerberorientierten* Fachkräfte auf diese Weise sowohl näher an den ihnen zugewiesenen Arbeitsuchenden als auch an den für ihre Arbeit bedeutsamen weiteren lokalen Akteuren und deren ergänzenden Angeboten wie beispielsweise der Familienhilfe, Kinderbetreuung oder sozialpsychiatrischen Angeboten sind. Innerhalb der Standorte werden die Arbeitsuchenden entweder alphabetisch oder nach Bedarfsgemeinschaftsnummern auf die Vermittlungsfachkräfte verteilt. Aus Sicht der Befragten spricht für die eher zufällige Verteilung nach Bedarfsgemeinschaftsnummern, dass dies zu einer gleichmäßigeren Aufteilung bestimmter ethnischer Gruppen führt, die sich andernfalls überproportional bei Vermittlungsfachkräften mit bestimmten Buchstabensequenzen finden würden. Da im SGB II grundsätzlich *alle* erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft verpflichtet sind, ihren Beitrag zur Überwindung oder Reduzierung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch den Einsatz ihrer Arbeitskraft zu leisten, werden alle erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft betreut und in der Regel derselben Vermittlungsfachkraft zugewiesen, es sei denn sie werden einer spezialisierten Fachkraft zugeordnet. Spezialisierte Fachkräfte bestehen durchgängig in allen Grundsicherungsstellen für Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 15 und 25 Jahre sowie für Schwerbehinderte und Rehabilitanden. Darüber hinaus gibt es zum Teil zielgruppenspezifische Vermittlungsfachkräfte, die beispielsweise Ältere, Alleinerziehende oder Migrantinnen und Migranten betreuen und vermitteln.

Wie in den Arbeitsagenturen, führen die Vermittlungsfachkräfte im Rahmen des hier ebenfalls anzuwendenden 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit ein Profiling durch, mit dem die individuelle Profillage (früher „Betreuungsstufe“) der einzelnen Arbeitsuchenden sowie das weitere Vorgehen bestimmt wird. Bereits zu diesem Zeitpunkt, aber auch noch zu einem späteren, kann eine besondere Marktnähe oder Marktferne deutlich werden, die zu einer Überleitung der oder des Arbeitsuchenden zu einer speziellen Vermittlungsfachkraft führt. Das neu eingeführte 4-Phasen-Modell erfährt in den untersuchten Grundsicherungsstellen eine unterschiedliche Bewertung. Einerseits wird es geschätzt als wertvoller Handlungsleitfaden insbesondere für die hohe Zahl der neu eingestellten Vermittlungsfachkräfte, die als Seiteneinsteigerinnen und -einsteiger den komplexen Vorgang der Integrationsarbeit mithilfe des Struktur gebenden 4-Phasen-Modells adäquater gestalten können. Andererseits wird von erfahrenen Fachkräften bemängelt, dass aufgrund der stärkeren Standardisierung und insbesondere durch die erforderliche frühzeitige Festlegung der Handlungsstrategie der besonderen Situation eines großen Teiles der SGB-II-Arbeitsuchenden nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann.

Viele Faktoren, die eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt behindern können und deshalb bei der Festlegung einer geeigneten Handlungsstrategie berücksichtigt werden müssen, werden häufig erst zu einem späteren Zeitpunkt bekannt. Insbesondere die Offenlegung sehr persönlicher Problemlagen wie Suchterkrankungen oder psychische Instabilitäten setzt ein Vertrauensverhältnis voraus, das in der Regel nicht gleich zu Beginn des Betreuungs- und Vermittlungsprozesses besteht. Insofern sind häufiger und unter Umständen wiederholt Anpassungen der zu Beginn festgelegten Handlungsstrategie erforderlich.

#### *Planung und Steuerung von Eingliederungszuschüssen durch die Geschäftsführung*

Die *Planungen* für den Eingliederungstitel erfolgen in den Grundsicherungsstellen in ähnlicher Weise wie in den Arbeitsagenturen sowohl bezüglich des Planungszeitraumes (ein Jahr) als auch der zugrunde liegenden Kriterien (Orientierung an der bisherigen und der erwarteten zukünftigen Entwicklung, Planungen für Eintrittszahlen und Mitteleinsatz). Im Unterschied zu den Arbeitsagenturen werden die Mittel jedoch vom Bund zugewiesen, und die Abstimmung des Planungsentwurfes erfolgt mit der Trägersversammlung bzw. dem Verwaltungsrat (bei Grundsicherungsstellen in der Form einer Anstalt öffentlichen Rechts, AÖR). Mit Ausnahme einer Grundsicherungsstelle werden ausdifferenzierte Jahresplanungen für Eingliederungszuschüsse erstellt, die entweder den unterschiedlichen EGZ-Varianten folgen bzw. Bezug nehmen auf bestimmte Personengruppen wie Ältere und Schwerbehinderte oder die Kundenstruktur im Sinne der Profillagen berücksichtigen.

Im Rahmen der lokalen Arbeitsmarktprogramme sind Zielgruppen definiert, die im Fokus des arbeitsmarktpolitischen Handelns der jeweiligen Grundsicherungsstelle stehen und in besonderer Weise unterstützt und gefördert werden sollen. Frauen sind in allen untersuchten Grundsicherungsstellen eine dieser Zielgruppen, die Notwendigkeit ihrer Förderung wird in besonderer Weise betont, teilweise explizit unter Bezugnahme auf den gesetzlichen Auftrag zur Frauenförderung und zum Gender Mainstreaming (§ 1 Abs. 1 SGB II und § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III). Nur in einer der Grundsicherungsstellen ist der besondere Frauenförderauftrag dahingehend konkretisiert, dass Zielvorgaben zu ihrer Beteiligung an integrationsorientierten Maßnahmen wie dem Eingliederungszuschuss formuliert sind, die zudem zugleich eine Steigerung des Frauenanteils im Vergleich zum Vorjahr festlegen. In allen anderen Grundsicherungsstellen sind diesbezüglich keine Zielvorgaben oder andere Konkretisierungen formuliert. Insofern überrascht es nicht, dass die besondere Berücksichtigung von Frauen bei der Vergabe von Eingliederungszuschüssen weder in den Interviews mit den Vermittlungsfachkräften noch in den Eingliederungsbilanzen sichtbar wird.

Die Modi zur *Steuerung* der Eingliederungszuschüsse im Rahmen der lokalen ermessenslenkenden Weisungen sind ebenfalls denen der Arbeitsagenturen ähnlich. Überwiegend bestehen unterschiedliche Förderkonstellationen (Förderhöhe und -dauer) für die verschiedenen EGZ-Varianten, teilweise auch für bestimmte Personengruppen (Langzeitarbeitslose, Ältere, Schwerbehinderte). Grundsicherungsstellen, die einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Arbeitsagentur gebildet haben, haben überwiegend deren ermessenslenkende Weisungen übernommen, um ein einheitliches Verfahren zu gewährleisten. Die übrigen Grundsicherungsstellen haben eigene ermessenslenkende Weisungen formuliert, die weder mit der Arbeitsagentur noch mit den direkt benachbarten Grundsicherungsstellen abgestimmt sind. Das Monitoring erfolgt in monatlichen Abständen, bei Abweichungen der EGZ-Vergabe von den Planungen wird bevorzugt über entsprechende mündliche Instruktionen der Vermittlungsfachkräfte bzw. über Umschichtungen innerhalb deckungsfähiger Ausgabepositionen nachgesteuert.

Neben den in den ermessenslenkenden Weisungen definierten Voraussetzungen zur Förderung Arbeitsuchender mit Eingliederungszuschüssen ist deren Vergabe an *weitere Bedingungen* geknüpft, die dort in der Regel nicht explizit genannt werden und die auch nicht steuerungsrelevant sind.

Hierzu gehört die in den Grundsicherungsstellen unterschiedlich beantwortete Frage, ob Bedingung für eine EGZ-Förderung ist, dass mit dem erzielten Erwerbseinkommen der Leistungsbezug beendet werden kann. Anders als im SGB III ist zentrale Zielsetzung im SGB II nicht die Beendigung von Arbeitslosigkeit, sondern die Beendigung (oder zumindest Reduzierung) der Hilfebedürftigkeit (§ 1 Abs. 1 SGB II), gemessen an der Summe der aufzuwendenden passiven Leistungen (vgl. BMAS 2010: 6 f.). Insofern erscheint die Überlegung naheliegend, ob die begrenzte Zahl an Eingliederungszuschüssen nicht den Arbeitsuchenden vorbehalten sein sollte, die mit dem erzielbaren Erwerbseinkommen ihren Bedarf vollständig decken und so den Leistungsbezug beenden können. Dies ist in den untersuchten Grundsicherungsstellen jedoch überwiegend nicht der Fall. Fach- und Führungskräfte begründen dies insbesondere dahin gehend, dass selbst bei einem durchschnittlichen Einkommen aus einer Vollzeittätigkeit teilweise der Bedarf allein aufgrund der Größe der Bedarfsgemeinschaft nicht gedeckt werden kann und ergänzende SGB-II-Leistungen notwendig sind. Neben der Reduzierung der Hilfebedürftigkeit – und so auch der passiven Leistungen – kann hiermit zudem auch ein Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erzielt werden mit der Option auf eine Beendigung des Leistungsbezuges zu einem späteren Zeitpunkt.

Dies ist von besonderer Bedeutung für Frauen mit erziehungs- oder pflegebedingter Erwerbsunterbrechung, die wieder erwerbstätig sein wollen und müssen, vor dem Hintergrund der unzureichenden Betreuungsinfrastruktur aber (zumindest

zunächst) nur eine Teilzeitbeschäftigung ausüben können. Die Förderung einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung, mit der vorhersehbar der Leistungsbezug nicht beendet werden kann, ist deshalb in allen Grundsicherungsstellen grundsätzlich möglich.

Unabhängig vom zeitlichen Umfang einer Beschäftigung kann die Beendigung des Leistungsbezuges auch an einer zu geringen Vergütung scheitern. Die Frage nach einer Lohnuntergrenze für die Förderfähigkeit mit Eingliederungszuschüssen ist deshalb im Rechtskreis SGB II mindestens genauso relevant wie im SGB III. Wie in den Arbeitsagenturen vertreten die Fach- und Führungskräfte in den Grundsicherungsstellen ein sehr weit gefächertes Spektrum an Standpunkten zu möglichen Lohnuntergrenzen. Teilweise wird auf interne informelle Absprachen verwiesen (5,50 Euro), in einer Grundsicherungsstelle ist als Untergrenze der niedrigste Lohn für eine einfache Helfertätigkeit bei Personaldienstleistern verbindlich fixiert (6,70 Euro). Weitaus häufiger wird auf tarifliche, örtliche oder Mindestlöhne Bezug genommen, teilweise auch mit einem möglichen Abschlag von 30 Prozent zur Bestimmung der Sittenwidrigkeit. Immer wieder werden als Maßstab „persönliche Schmerzgrenzen“ angeführt, die auf Nachfrage jedoch nicht konkretisiert werden können. Wiederholt wird als Untergrenze für eine strenge Überprüfung der Förderfähigkeit ein Stundenlohn von drei Euro angeführt, der von einer Führungskraft mit Bezug auf eine Dienstanweisung der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Report Mainz 2010 vom 01.03.2010 und BA 2010h) als unterste Grenze definiert wird.

#### *Handhabung in konkreten Fällen durch die Vermittlungsfachkräfte in den Grundsicherungsstellen*

Der Stellenwert von Eingliederungszuschüssen wird in den Grundsicherungsstellen etwas höher angesetzt als es in den Agenturen zu beobachten war. Die skeptischen Stimmen aus der Führungsebene sind hier leiser. Begründet wird der hohe Stellenwert von Eingliederungszuschüssen mit der speziellen Klientel im SGB II, die oft durch mehrfache Vermittlungshemmnisse gekennzeichnet sei. Damit zusammenhängend werden die ambivalenten Effekte von Eingliederungszuschüssen (Mitnahmeeffekte) weniger betont als in den Expertengesprächen mit Agentur-Fachkräften. Im Unterschied zu den Agenturen konzentriert sich die Einschätzung eines hohen Stellenwertes der Eingliederungszuschüsse nicht auf die arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte, sondern erstreckt sich auch auf die bewerberorientierten Vermittlungsfachkräfte, die in ihren Informationen an Arbeitsuchende regelmäßig auf die Möglichkeit zu Eingliederungszuschüssen und Betriebspraktika hinweisen.

Auch bedingt durch die Tatsache, dass in den ARGEn der gemeinsame Arbeitgeberservice mit der Agentur dominiert, ist die konkrete Handhabung der Eingliederungszuschüsse in den Grundsicherungsstellen

rungszuschüsse im Stellenbesetzungsprozess in den ARGEn sehr ähnlich wie in den Agenturen. Auch in den ARGEn geben die Vermittlungsfachkräfte an, für die Förderung die Minderleistungen von Personen mit Vermittlungshemmnissen zugrunde zu legen, und auch in den ARGEn erfolgt die Bestimmung der Minderleistungen hauptsächlich auf Grundlage telefonischer Auskünfte betrieblicher Personalverantwortlicher, sehr selten auf Grundlage persönlicher Anschauung vor Ort und manchmal – in Zweifelsfällen – auf Grundlage von lokalen Formblättern, in denen die Arbeitsplatzanforderungen, persönlichen Voraussetzungen und darauf basierend die Minderleistungen benannt werden. Die Profillagen, die im 4-Phasen-Modell festgestellt wurden, geben einen Anhaltspunkt zur Förderfähigkeit, schließen von der Förderung aber nicht von vornherein aus. Auch die Tatsache, dass auf Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen vermittelt wird, schließt nicht von vornherein aus, dass einzelne Personen bezogen auf diesen Arbeitsplatz Minderleistungen erbringen. Diese Merkmale der ARGEn mit einem gemeinsamen Arbeitgeberservice zu den Agenturen sind auch in den beiden ARGEn mit einem eigenständigen Arbeitgeberservice und in den beiden zugelassenen kommunalen Trägern anzutreffen.

Ähnlich wie in den Gesprächen mit Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Arbeitsagenturen werden Vermittlungshemmnisse und Minderleistungen von unseren Gesprächspartnern in den ARGEn nicht explizit differenziert. Durch den routinisierten Umgang mit Eingliederungszuschüssen und der – unbeschadet der vielfältigen Detailänderungen – langen Existenz von Eingliederungszuschüssen haben sich Verhaltensweisen eingeschlichen, die auch dann greifen, wenn die ausführenden Organisationen, also die Grundsicherungsstellen, relativ neu sind.

Ähnlich wie in den Agenturen wird auch in den ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern (mit und ohne gemeinsamen Arbeitgeberservice) mit der Möglichkeit zu Maßnahmenkombinationen verfahren: Maßnahmen beim Arbeitgeber und Eingliederungszuschüsse sind kombiniert durchgängig möglich, werden oft (aber nicht überall) praktiziert, und wenn sie praktiziert werden, werden sie immer auf die Förderdauer des Eingliederungszuschusses angerechnet. Bei einigen Grundsicherungsstellen zeigte sich aber eine zusätzliche Abhängigkeit, die in den Agenturen nicht gegeben ist. Durch Veränderungen in der Budgetierung des Beschäftigungszuschusses (§ 16e SGB II) sind die Spielräume für den Einsatz anderer Instrumente, darunter des Eingliederungszuschusses, geringer geworden. Dies betrifft natürlich Träger mit einer starken Nutzung des Beschäftigungszuschusses stärker als solche mit einer schwachen Nutzung. Obwohl der Personenkreis für Eingliederungszuschüsse einerseits und den Beschäftigungszuschuss andererseits verschieden ist, nutzen stark betroffene Grundsicherungsstellen die Maßnahmen beim Arbeitgeber als Puffer und kompensieren damit die Umschichtung der Mittel von Eingliederungszuschüssen zu Beschäftigungszuschüssen.

Die „Türöffner-Funktion“ von Eingliederungszuschüssen findet sich in expliziten Erwähnungen in den Interviews in den ARGEn noch seltener als in den Agenturen. Grund dafür mag die enge Bindung an den Arbeitgeberservice der Agentur sein – und nur für die arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte könnte der Eingliederungszuschuss als Türöffner relevant sein –, aber darüber hinaus scheint die antizipatorische Information an Stellensuchende in den ARGEn verbreiteter zu sein und öfter zu lokalen „Einstellungsgutscheinen“, „Förderschecks“ u. Ä. zu führen. Die *aktivierende* Variante von Eingliederungszuschüssen wird zumindest von den Vermittlungsfachkräften in den ARGEn offensiver genutzt.

### *Ein alternatives Vermittlungsmodell im Bereich des SGB II*

Der entscheidende Unterschied zwischen ARGEn und Agenturen ist, dass in vier von fünf der untersuchten ARGEn und in beiden zugelassenen kommunalen Trägern ein alternatives Vermittlungsmodell anzutreffen ist, das zwar nicht wegen der Eingliederungszuschüsse eingeführt wurde, aber Auswirkungen auf die Handhabung von Eingliederungszuschüssen hat.

In diesem Vermittlungsmodell werden bei einer Vermittlungsfachkraft Informationen über Betriebe und Arbeitsuchende zusammengeführt. In den beiden ARGEn mit einem eigenständigen Arbeitgeberservice sowie den beiden zugelassenen kommunalen Trägern werden einigen arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräften eine begrenzte Zahl von „marktnahen“ Arbeitsuchenden zugewiesen, für die sie zugleich die Funktionen einer bewerberorientierten Vermittlungsfachkraft übernehmen, also z. B. Beratungsgespräche durchführen und Eingliederungsvereinbarungen abschließen. In zwei der drei ARGEn mit einem gemeinsamen Arbeitgeberservice übernehmen spezialisierte Vermittlungsfachkräfte die Betreuung ausgewählter Betriebe und erhalten zusätzlich Arbeitsuchende mit guten Integrationschancen zugewiesen (in der übrigen ARGE mit einem gemeinsamen Arbeitgeberservice wird dieses Modell nicht praktiziert). Für das alternative Vermittlungsmodell werden unterschiedliche Bezeichnungen gebraucht, wie z. B. „Job Coach“, „assistierte Vermittlung“ oder „Job Vermittler“.

Die spezialisierten Vermittlungsfachkräfte betreuen in diesem Modell ca. 70 bis 100 Arbeitsuchende, die sie aufgrund ihrer guten Integrationschancen übernommen haben. Sollten sich im Laufe der Zeit einige Personen bei näherer Betrachtung nicht als „arbeitsmarktnah“ erweisen, können sie auch an die ursprüngliche Betreuungsfachkraft zurückverwiesen werden. Deshalb und wegen der Abgänge der Arbeitsuchenden in Beschäftigung besteht eine beständige Fluktuation unter den Arbeitsuchenden, die eine Vermittlungsfachkraft zu betreuen hat. Meist ist die Übernahme von Arbeitsuchenden in dieses Modell auf mehrere Monate befristet.



Die Zuweisung von Betrieben hängt von der Einbindung der spezialisierten Vermittlungsfachkräfte ab. Sie betreuen entweder Betriebe nach einer Branchen- oder Regionalaufteilung (dies trifft für das Modell in ARGEn mit einem eigenständigen Arbeitgeberservice zu) oder sie betreuen Betriebe, zu denen langjährige Kontakte bestehen, Betriebe, die aktiv auf die ARGEn zugekommen sind, und Betriebe, zu denen sich Kontakte mehr oder weniger ungeplant ergeben haben. Dies ist in ARGEn mit einem gemeinsamen Arbeitgeberservice zu beobachten.

Alle hierzu einbezogenen Fachkräfte in den ARGEn betonten die Vorteile dieser Vermittlung. Sie bestehen darin, dass die Vermittlungsfachkräfte engen Kontakt zu Arbeitgebern und Arbeitsuchenden haben und dadurch vertiefte Einblicke sowohl in die Bedarfe und Anforderungen seitens der Arbeitgeber haben als auch in die zum Teil verborgenen Fähigkeiten der Arbeitsuchenden. Dies erlaubt eine passgenauere Stellenbesetzung bzw. Stellenakquise, als es durch die EDV-gestützten Matching-Prozesse allein möglich ist. Insbesondere bei der vom Gesetzgeber geforderten Vermittlung auch in berufsfremde Tätigkeiten (§ 10 Abs. 2 SGB II) können über Suchkriterien wie den formalen Berufsabschluss keine Treffer erzielt werden; hier ist die persönliche Kenntnis anderer, auch außerfachlicher Kenntnisse und Kompetenzen von besonderer Bedeutung für erfolgreiche Vermittlungsprozesse. Die intensivere Betreuung ist gekennzeichnet durch eine engere Kontaktdichte und teilweise durch eine höhere Zahl von Vermittlungsvorschlägen. Darüber hinaus werden weitere individuell abgestimmte Leistungen erbracht, beispielsweise die Begleitung zu Vorstellungsgesprächen oder ein Bewerbungskoaching durch externe Fachkräfte. Aufgrund der engen Kontakte zu den ausgewählten Betrieben ist für diese Vermittlungsfachkräfte auch eine „Nachbetreuung“ möglich, d. h. ein anhaltender Austausch mit den Betrieben unter anderem über die Leistungen der vermittelten Arbeitskräfte bzw. die Qualität der Personalvorschläge. Gegenüber den Betrieben zeichnet sich die besondere Betreuung durch kurze Reaktionszeiten und häufige Außendienste aus. Die entscheidende Barriere für die Ausweitung dieses Modells scheint der gute Betreuungsschlüssel zu sein; weitere Faktoren, wie z. B. hoch qualifizierte Fachkräfte oder Schwierigkeiten bei der genauen Abgrenzung der zu betreuenden Betriebe, sind vorstellbar, bislang aber noch nicht praktisch relevant geworden.

Trotz der „Marktnähe“ der in diesem Modell betreuten Arbeitsuchenden werden auch hier Eingliederungszuschüsse eingesetzt. Sie werden konsequenter als im Vermittlungsalltag mit arbeitsplatzbedingten vorübergehenden Minderleistungen begründet. Als Beispiel wurde aus dem Erfahrungsschatz einer spezialisierten Vermittlerin fehlende Erfahrung im Umgang mit einer bestimmten Software bei einer sonst geeigneten Kandidatin benannt. In diesem Fall wurde abgewogen, ob die ARGE eine Qualifizierungsmaßnahme für diese Software finanzieren soll oder ei-

nen Eingliederungszuschuss (vgl. ARGE\_Ia\_VFK-AGS\_05, 33). Die Entscheidung fiel zugunsten des Eingliederungszuschusses, weil dem Arbeitgeber an einer raschen Arbeitsaufnahme gelegen war. Doch im Prinzip hätte das Ziel dieser Maßnahme – die Herstellung der vollen Beschäftigungsfähigkeit einer konkreten Person für einen definierten Arbeitsplatz – in diesem Fall auch mit einer Qualifizierung erreicht werden können. Der Eingliederungszuschuss erwies sich nur als flexibler.

Das alternative Vermittlungsmodell weist einige Gemeinsamkeiten mit der Vermittlungsarbeit für Rehabilitanden und Schwerbehinderte auf (vgl. Abschnitt 6.1.1): In beiden Fällen halten Vermittlungsfachkräfte direkten Kontakt zur Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes und nutzen die persönliche Kenntnis bestimmter Arbeitsuchender und Arbeitgeber, und in beiden Fällen wird der Eingliederungszuschuss als eine Maßnahme zur Überwindung spezifischer Einstellungshemmnisse eingesetzt.

#### 5.1.4 Zur Dokumentation der Förderfälle in Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen

Die Vergabe von Eingliederungszuschüssen unterliegt umfangreichen Dokumentationsanforderungen (vgl. BA 2010d), die dazu dienen, Vergabeentscheidungen transparent und nachvollziehbar darzustellen. Die fallbezogene Dokumentensammlung in Form einer Förderakte ist deshalb grundsätzlich geeignet, die Gestaltungspraxis der EGZ-Förderung in den untersuchten Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen abzubilden. Für die Analyse von Förderfällen wurde mit einer Ausnahme<sup>46</sup> in allen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen Einsicht in aktuelle EGZ-Förderakten genommen. EGG-Förderakten waren überwiegend nicht einsehbar, da Eingliederungsgutscheine in zwei Arbeitsagenturen in jüngerer Zeit nicht förderwirksam geworden waren und in den untersuchten Grundsicherungsstellen praktisch nicht genutzt werden (siehe Abschnitt 6.1.4). Insgesamt konnten 105 Förderakten, darunter acht EGG-Förderungen, ausgewertet werden. Eine Einsichtnahme in die fallbezogenen VerBIS-Datensätze war nicht möglich. Möglicherweise bedeutsame Förderkriterien sind so der Analyse nicht zugänglich, beispielsweise wenn die Profillage ein zentrales Kriterium der EGZ-Planung und -Steuerung ist, diese aber nur in VerBIS, jedoch nicht in den Förderakten vermerkt ist.

Die Dokumentation eines EGZ-Förderfalles wird über ein Set an Formularen gesteuert, in denen grundsätzlich alle für die EGZ-Handhabung relevanten Aspekte abgefragt werden. Hierdurch zeichnen sich die eingesehen Förderakten durch

---

46 In einer Grundsicherungsstelle wurden kurzfristig datenschutzrechtliche Bedenken geäußert, sodass eine Einsichtnahme in die Förderakten nicht möglich war.

ein hohes Maß an formaler Übereinstimmung aus. Alle Förderakten enthielten (1) einen *Antrag* auf Eingliederungszuschuss, den Arbeitgeber zusammen mit einer Kopie des Arbeitsvertrages einreichen müssen, (2) eine *Stellungnahme* der zuständigen Vermittlungsfachkraft zum EGZ-Antrag sowie (3) die *Entscheidung* darüber durch das Arbeitgeber-/Träger-Team. Darüber hinaus fanden sich standortbezogen weitere Dokumente, beispielsweise zur Abrechnung der Zuschüsse oder zur Absicherung der vorgeschriebenen Dokumentationsstandards, die möglicherweise auch in anderen Standorten genutzt werden, den Förderakten aber nicht beigelegt wurden. Einige Förderakten enthielten auch EGZ-relevante Auszüge aus VerBIS. In einer Grundsicherungsstelle enthielten die aktuellsten Förderfälle aus dem Jahr 2010 zusätzliche Formulare, die einer strukturierten und nachvollziehbaren EGZ-Entscheidung dienen (siehe unten).

Um die Gestaltungspraxis von Eingliederungszuschüssen nachvollziehen zu können, sind insbesondere die Ausführungen der Vermittlungsfachkräfte in der Stellungnahme zum EGZ-Antrag und, soweit verfügbar, in VerBIS relevant, da hier Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse expliziert werden müssen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, in denen die Förderung im Rahmen der Stellungnahme verbal gar nicht begründet wurde, zeigt sich eine routinierte, aber dennoch einzelfallbezogene Argumentation. Häufig genannte Vermittlungshemmnisse sind die Dauer der Arbeitslosigkeit und fehlende Berufs- oder Branchenkenntnisse; gelegentlich werden frauenspezifische Sachverhalte wie die alleinige Sorgeverantwortung für Kinder oder der Status als Berufsrückkehrerin ergänzend zur EGZ-Begründung angeführt. Der Konkretisierungsgrad der Argumentationen variiert erheblich zwischen den Förderfällen, die Varianz scheint jedoch eher der individuellen Handhabung der Vermittlungsfachkräfte als spezifischen Praxen der lokalen Einheiten geschuldet zu sein. Förderungen sind manchmal recht lapidar begründet („fachliche Defizite, gesundheitliche Einschränkungen“ oder „langzeitarbeitslos, Ungelerntenstatus“), manchmal wird unter Bezug auf das vom Arbeitgeber genannte Anforderungsprofil die Minderleistung ausführlich beschrieben. Häufig handelt es sich um eine kurze Aufzählung der aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte EGZ-relevanten Sachverhalte. Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse werden dabei jedoch in aller Regel nicht strukturiert und klar unterscheidbar, sondern als gemischte Aufzählung aller relevant erscheinenden Aspekte dargestellt. Hier bestätigt sich der bereits in den Interviews gewonnene Eindruck, dass Vermittlungsfachkräften die EGZ-Konzeption mit ihren zentralen Förderkriterien Vermittlungshemmnis, Minderleistung und Eingliederungserfordernis nicht immer hinreichend vertraut ist. Dies ist insofern nachvollziehbar, als dass es sich bei den zentralen Bestimmungsfaktoren Minderleistung und Eingliederungserfordernis nicht um exakt messbare Größen handelt, sondern

um graduelle Ausprägungen, die nur geschätzt werden können, aber in konkreten Fördermonaten und -höhen ihren Ausdruck finden müssen. Ob aber die Produktivität einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers um 30 oder 40 Prozent unter dem üblichen liegt und für das Erlangen der vollen Produktivität drei oder vier Monate benötigt werden, lässt sich nicht sicher prognostizieren, sodass auch bei aller Sorgfalt im Verfahren verschiedene Vermittlungsfachkräfte zu divergierenden Einschätzungen und in Folge auch Förderkonditionen gelangen können.

Vor diesem Hintergrund dürfte eine bloße Ausweitung der Dokumentationspflichten nicht zwingend zu mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit führen. Möglicherweise wären jedoch *andere* Dokumentationsverfahren hilfreich, die das Entscheidungsverfahren der Vermittlungsfachkräfte stärker als über die Freitexteingaben in den Stellungnahmen und in VerBIS strukturieren. Die in einer der untersuchten Grundsicherungsstellen in ihren jüngsten Förderfällen verwendeten Formulare könnten hierfür geeignet sein.

- In einer „Anfrage zur EGZ-Förderung“ müssen Arbeitgeber neben allgemeinen Daten zum Beschäftigungsverhältnis und zum Betrieb sowohl konkrete Angaben zu den für den Arbeitsplatz erforderlichen Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten machen („Soll“) als auch die aus ihrer Sicht bestehenden Defizite der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers detailliert beschreiben („Ist“). Die zentralen Faktoren einer EGZ-Förderung, die bislang üblicherweise im telefonischen Kontakt zwischen Arbeitgeber und Vermittlungsfachkraft besprochen werden (und im Idealfall von der Vermittlungsfachkraft in VerBIS differenziert dokumentiert werden), müssen im Rahmen dieser schriftlichen Anfrage expliziert werden und sind so einer Rekonstruktion zugänglich.
- Eine Check-Liste<sup>47</sup> für jede EGZ-Variante leitet Vermittlungsfachkräfte durch das Verfahren, Fördervoraussetzungen zu prüfen und Fördervolumina zu ermitteln. Dabei sind die individuellen Vermittlungshemmnisse anzugeben (freihändig und/oder über eine Auswahlliste) und die Handlungsbedarfe in relevanten Bereichen sowie als Gesamtfazit in ihrer Ausprägung (gering, mittel, hoch) einzuschätzen. Anhand eines vorgegebenen Rahmentableaus, in dem jedem Ausprägungsgrad eine Bandbreite an möglichen Förderdauern und -höhen zugeordnet ist, ist das spezifische Fördervolumen zu bestimmen, beispielsweise als Zuschuss über drei Monate in Höhe von 30 Prozent des Arbeitsentgeltes.

Die konkrete Gestaltung von Förderfällen basiert jedoch nicht nur auf individuellen Vermittlungshemmnissen, Minderleistungen und Eingliederungserfordernissen

<sup>47</sup> Die in dieser Grundsicherungsstelle verwendete Check-Liste basiert auf einer Arbeitshilfe der Regionaldirektion, mit der 2010 ein agenturübergreifender einheitlicher Rahmen zur EGZ-Förderung innerhalb des gesamten Gebietes der Regionaldirektion eingeführt wurde.

seitens der Arbeitsuchenden, sie ist auch das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen Arbeitgebern und Vermittlungsfachkräften. Dabei kann es einerseits Arbeitgebern gelingen, höhere Fördervolumina als die ursprünglich angebotenen zu erzielen, indem sie Minderleistungen oder Eingliederungserfordernisse geltend machen, die aus ihrer Sicht bislang nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Solchen Verhandlungsprozessen liegt möglicherweise die in den Interviews von manchen Vermittlungsfachkräften angesprochene Strategie zugrunde, zu Beginn einer Förderanfrage ein möglichst geringes Angebot zu unterbreiten, um sich einen Verhandlungsspielraum zu sichern. Andererseits kann es Vermittlungsfachkräften gelingen, bessere arbeitsvertragliche Bedingungen auszuhandeln, insbesondere indem sie auf gesetzliche oder untergesetzliche Vorgaben verweisen, die entweder eine bessere Förderung ermöglichen (längere Förderdauer bei längerer Vertragslaufzeit) oder eine Förderung auch erst erlauben, wenn beispielsweise ein sittenwidriger Stundenlohn auf ein förderfähiges Niveau angehoben wird.

#### 5.1.5 Gender Mainstreaming bei der Planung und Vergabe von Eingliederungszuschüssen

Der gesetzliche Auftrag, die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip der Arbeitsförderung zu verfolgen (Gender Mainstreaming) und Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit zu fördern (Frauenförderung), ist auch bei der Handhabung von Eingliederungszuschüssen in Arbeitsagenturen und Grund sicherungsstellen umzusetzen (siehe Abschnitt 2.1). Im Sinne dieser Doppelstrategie ist deshalb zu untersuchen, ob Frauen oder frauentypische Sachverhalte bei der Planung, Steuerung und Vergabe von Eingliederungszuschüssen explizit und angemessen berücksichtigt werden. Im Rahmen der Interviews sowie der Dokumentenanalyse wurden deshalb insbesondere folgende Fragen verfolgt:

- Werden bei der Festsetzung der lokalen *geschäftspolitischen Zielsetzungen* Frauen allgemein oder Gruppen besonders förderungsbedürftiger Arbeit suchender, beispielsweise Alleinerziehende oder Berufsrückkehrende, explizit berücksichtigt?
- Erfolgt die *Planung und Steuerung* der EGZ-Eintrittszahlen geschlechter- oder zielgruppendifferenziert?
- Werden bei der Gestaltung der lokalen *EGZ-Förderbedingungen* frauentypische Einstellungshindernisse wie Alleinerziehen, Wiedereinstieg nach familienbedingter Erwerbsunterbrechung oder Beschränkung auf eine Teilzeittätigkeit berücksichtigt?

- Gibt es Anhaltspunkte für eine gendersensible *Vergabe* von Eingliederungszuschüssen?
- Gibt es Anhaltspunkte für genderrelevante *Unterschiede bei der Qualität geförderter Beschäftigungsverhältnisse*?
- Wie erklären die befragten Fach- und Führungskräfte die in den Eingliederungsbilanzen dokumentierte lokale *Unterförderung* von Frauen, das heißt das Verfehlen der gesetzlichen definierten Frauenförderquote, bezogen auf die Förderung mit Eingliederungszuschüssen?

Gender Mainstreaming und Frauenförderung spielen in den untersuchten Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen weder bei der Planung und Steuerung von Eingliederungszuschüssen noch bei deren Vergabe durch die Vermittlungsfachkräfte eine besondere Rolle.

Im Rahmen der lokalen geschäftspolitischen Zielsetzungen werden zwar besonders zu fördernde Zielgruppen (Frauen allgemein, Alleinerziehende, Frauen mit Kindern über drei Jahre oder unter 15 Jahren) und/oder angemessen zu berücksichtigende Gruppen (Berufsrückkehrende, Nichtleistungsbeziehende) benannt, die hierfür vorgesehenen Maßnahmen beziehen sich jedoch in aller Regel nicht auf die Förderung mit Eingliederungszuschüssen, sondern fokussieren auf andere Instrumente oder spezielle Projekte. Auch in einigen der lokalen ermessenslenkenden Weisungen finden sich gleichstellungsrelevante Hinweise oder Vorgaben mit teilweise unterschiedlichen Zielrichtungen. In Form allgemeiner Grundsätze wird hier vor allem der Zugang von Nichtleistungsbeziehenden zu Instrumenten der Arbeitsförderung geregelt. Dabei wird in einer Arbeitsagentur die Förderung von Nichtleistungsbeziehenden durch eine Soll-Vorgabe von 10 Prozent im Sinne einer Mindestbeteiligung konkretisiert, während in einer anderen Arbeitsagentur unter Bezugnahme auf die knappen Ressourcen ein besonders kritischer Prüfauftrag bei der Produktvergabe allgemein erteilt wird und eine EGZ-Förderung generell nur nach Rücksprache mit der Teamleitung möglich ist. Bei EGZ-Förderungen besonders berücksichtigt werden Berufsrückkehrende, indem erweiterte Fördervolumina (nach Rücksprache mit den Teamleitungen) ermöglicht werden. Bei der exemplarischen Aufzählung EGZ-begründender Vermittlungshemmnisse werden nur in einer Arbeitsagentur frauentypische Sachverhalte explizit benannt (besonderer Einarbeitungsbedarf bei Berufsrückkehrenden; Teilzeiteinschränkung aufgrund von Betreuungspflichten). Diese potenzielle Signalwirkung an Vermittlungsfachkräfte sowohl bezüglich frauenspezifischer Eingliederungerschwerpunkte als auch deren Anerkennung als EGZ-legitimierendes Vermittlungshemmnis bleibt in den übrigen Arbeitsagenturen sowie den Grundsicherungsstellen ungenutzt; hier sind individuelle Kenntnisse und Einsichten der Vermittlungsfachkräfte in die spezifischen

Problemlagen von Frauen am Arbeitsmarkt notwendig. Da auch die jährlichen EGZ-Planungen nicht unter gleichstellungsorientierten Gesichtspunkten erfolgen – die Gesamteintrittszahlen werden generell nicht geschlechterdifferenziert geplant und soweit Zielgruppen gesondert berücksichtigt werden handelt es sich nicht um frauendominierte Gruppen wie Alleinerziehende oder Berufsrückkehrende – und hierdurch auf entsprechende Steuerungsgrößen und handlungsstrukturierende Vorgaben verzichtet wird, bleibt die konkrete Umsetzung des Gleichstellungsauftrages im Bereich der EGZ-Förderung weitgehend den Vermittlungsfachkräften überlassen. Diese zeigen geschlechtersensible Problemwahrnehmungen, indem beispielsweise Alleinerziehende und Berufsrückkehrende in den Interviews fast durchgängig als Personengruppen mit besonderen Vermittlungshemmnissen und Förderungsbedarfen anerkannt werden. Eine weiter gehende gleichstellungsorientierte Handhabung von Eingliederungszuschüssen ist jedoch nicht erkennbar. Stattdessen werden im allgemeinen Vermittlungshandeln Geschlechterrollenstereotype sichtbar, die sich sowohl auf den Zugang zu EGZ-geförderten Beschäftigungsverhältnissen als auch deren Qualität auswirken (können). Von einigen Vermittlungsfachkräften in den Grundsicherungsstellen werden Alleinerziehende bzw. Frauen mit Kindern unter drei Jahren mit Verweis auf die mangelnde Zumutbarkeit gemäß § 10 SGB II generell nicht in den Vermittlungsprozess einbezogen. Dabei scheint es sich eher um geschäftspolitisch veranlasste Handlungsstrategien der Vermittlungsfachkräfte und weniger um die erklärten Interessen der betroffenen Frauen zu handeln. Darüber hinaus wird aufgrund der Betreuungsverpflichtungen und –infrastrukturlücken eine zeitlich reduzierte Verfügbarkeit, unter Umständen beschränkt auf einen geringfügigen Umfang, von Frauen mit Kindern unter 15 Jahren angenommen. Die Förderung eines Beschäftigungsverhältnisses mit einem Eingliederungszuschuss ist dann entweder generell nicht möglich (bei Ausschluss aus der Arbeitsvermittlung und Beschränkung auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse) oder mündet in teilzeitigen Arbeitsverhältnissen, die vorhersehbar kein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen. Obwohl die Auswahl der Förderakten nicht repräsentativ und somit eine Generalisierung der Befunde nicht möglich ist, weist doch der überaus hohe Frauenanteil unter den geförderten Teilzeitbeschäftigten auf geschlechterrelevant unterschiedliche Qualitäten der Beschäftigungsverhältnisse hin. Weitere Aspekte wie Laufzeit (befristet oder unbefristet), zeitlicher Umfang (lange oder kurze Teilzeit) und Vergütung wurden aus den genannten Gründen nicht weiter ausgewertet. Um belastbare Ergebnisse zu geschlechterrelevanten Unterschieden in der Qualität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse zu erhalten, wäre die Analyse repräsentativ erhobener Daten notwendig.

Unabhängig hiervon belegen die statistischen Daten in den jährlich zu erstellenden Eingliederungsbilanzen, dass in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungs-

stellen Frauen in der EGZ-Förderpraxis insgesamt nur eine untergeordnete Rolle spielen: Sie werden deutlich seltener als Männer mit Eingliederungszuschüssen gefördert. Weit überwiegend wurde in den untersuchten Agenturen und Grundsicherungsstellen 2008 die Frauenförderquote erheblich, zum Teil um mehr als die Hälfte verfehlt. In den Antworten der Fach- und Führungskräfte auf die Frage nach Erklärungsansätzen hierfür zeigt sich zweierlei: Zum einen war ihnen dieser Sachverhalt nicht bekannt, was als Hinweis auf die mangelnde Bedeutung von Gender Mainstreaming und Frauenförderung interpretiert werden kann. Zum anderen dienten nahezu ausschließlich externe und aus ihrer Sicht von ihnen unveränderbare Faktoren der Erklärung. Insbesondere wurde auf arbeitgeberspezifische Einstellungs- und EGZ-Nachfrageverhalten verwiesen, die Frauen seltener zum Zuge kommen ließen als Männer:

- Betriebe in männerdominierten Branchen würden deutlich häufiger EGZ-Anträge stellen als Betriebe in frauendominierten Branchen. Neben einem generell unterschiedlichen Antragsverhalten läge dies beispielsweise im Einzelhandel auch an dem ausreichenden Angebot geeigneter Bewerberinnen, was ungeforderte Stellenbesetzungen ermögliche.
- Zudem würden im Einzelhandel überwiegend geringfügige Beschäftigungsverhältnisse angeboten, die aufgrund gesetzlicher Vorgaben generell nicht förderfähig seien.
- Darüber hinaus hätten Arbeitgeber mit Blick auf kinderkrankheitsbedingte Fehltagen der Arbeitnehmerinnen Vorbehalte gegenüber Frauen, insbesondere mit kleineren Kindern, die sich auch durch einen befristeten Eingliederungszuschuss nicht beseitigen ließen.

Nur im Einzelfall wurden verwaltungsinterne Faktoren in Erwägung gezogen (Teilzeitbeschäftigungen würden aus geschäftspolitischen Gründen selten gefördert, bei Berufsrückkehrerinnen seien andere Instrumente wie Qualifizierungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten sinnvoller); eigenes, möglicherweise geschlechtsspezifisch wirkendes Verhalten im EGZ-Vergabeprozess wurde von den Vermittlungsfachkräften nicht thematisiert bzw. von einem Gesprächspartner explizit ausgeschlossen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Doppelstrategie aus Gender Mainstreaming und Frauenförderung in den untersuchten Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen bei der Handhabung von Eingliederungszuschüssen praktisch keine Rolle spielt. Dies dürfte der zentrale Erklärungsansatz für die statistisch nachweisbar seltenere Förderung von Frauen mit Eingliederungszuschüssen sein. Die Hinweise der Fach- und Führungskräfte auf das von ihnen nicht zu beeinflussende Nachfrageverhalten der Arbeitgeber weist jedoch auf einen organisations-



strukturellen Aspekt hin, der die gleichstellungsorientierte Handhabung von Eingliederungszuschüssen zusätzlich erschwert: Förderfälle entstehen typischerweise durch Arbeitgeberanfragen für bereits ausgesuchte Bewerberinnen oder Bewerber, was die Spielräume der Vermittlungsfachkräfte hinsichtlich einer gleichstellungsorientierten EGZ-Vergabe auf Null reduziert. Einflussmöglichkeiten bestünden bei der Auswahl von Vermittlungsvorschlägen auf Stellenangebote; dies ist im Rahmen der regulären, elektronisch gesteuerten Suchläufe, bei denen Passgenauigkeit das zentrale Auswahlkriterium ist, jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Unter den gegebenen Bedingungen könnte die verstärkte Berücksichtigung von Frauen beim Einsatz von Eingliederungszuschüssen allein im Rahmen einer bewerberorientierten Arbeitsvermittlung gelingen, bei der Vermittlungsfachkräfte aktiv auf potenzielle Arbeitgeber zugehen und für die Einstellung bestimmter Arbeitsuchender werben. Dieses Vorgehen ist jedoch aufgrund der üblichen organisatorischen Trennung in stellen- und bewerberorientiert tätige Vermittlungsfachkräfte nur bei den bislang wenigen spezialisierten Vermittlungsfachkräften, den sogenannten „Job Coaches“ oder „assistierten Vermittlern“ möglich (siehe Abschnitt 5.1.3).

## 5.2 Betriebe

Der Kern der vorliegenden Untersuchung ist die Handhabung von Eingliederungszuschüssen im Akteursdreieck von Arbeitsverwaltungen, Betrieben und Arbeitssuchenden. Die Betriebe sind einerseits die finanziellen Nutzer der Förderung, und sie entscheiden andererseits durch ihre Akzeptanz von förderfähigen Bewerbern und Bewerberinnen über das Zustandekommen der Förderung. Dabei ist offen, ob Betriebe „nur“ ein „arbeitsmarktpolitisch erwünschtes“ Verhalten zeigen müssen, indem sie Personen mit Vermittlungshemmnissen einstellen, oder ob darüber hinaus eine Änderung ihres „ursprünglichen“ Verhaltens hin zu einem arbeitsmarktpolitisch erwünschten Verhalten gegeben sein muss, um eine Förderung zu erhalten. Was unternehmen die Betriebe, um das eine oder das andere zu demonstrieren, und in welchem Kontext spielen sich Förderentscheidungen aus betrieblicher Perspektive ab? – Diese Fragen umreißen das Erkenntnisinteresse des nun folgenden Abschnittes, in dem auf folgende Fragen eingegangen wird:

- Wie gut und aus welchen Quellen sind Betriebe über Eingliederungszuschüsse informiert?
- Inwiefern beeinflussen Eingliederungszuschüsse das Einstellungsverhalten von Betrieben?
- Welche Signalwirkungen gehen von der Förderung für die Bewertung eines Bewerbers durch den Betrieb aus?

- Welche Erfahrungen haben die Betriebe mit der öffentlichen Arbeitsverwaltung (Arbeitsagentur bzw. Grundsicherungsstelle) gesammelt?
- Welche Erwartungen haben die Betriebe an die (künftige) Ausgestaltung der Eingliederungszuschüsse?

Das Spektrum der in die Untersuchung einbezogenen Betriebe ist außerordentlich vielfältig. Es reicht von sehr kleinen Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten bis zu Großunternehmen mit deutlich über 10.000 Beschäftigten. In der Stichprobe sind unter anderem innovative Neugründungen, technologieintensive Großbetriebe, Handwerksmeister und Lohnfertigungsbetriebe vertreten (siehe Tabelle 8). Angesichts dieses Spektrums sind Analysen von Häufigkeiten bestimmter betrieblicher Umgangsformen mit dem Eingliederungszuschuss nicht möglich. Ziel ist aber, die Vielfalt betrieblichen Handelns bei Eingliederungszuschüssen darzustellen und die zugrunde liegenden betrieblichen Bedingungen dafür zu benennen.

Tabelle 8: Übersicht über die Betriebe

	Branche	Zahl der Beschäftigten	Alter (ca.)
U1	Spedition	110	20 Jahre
U2	Spedition	100	20 Jahre
U3	Fensterbau	250	20 Jahre
U4	Großhandel	400	50 Jahre
U5	Elektrotechnik	15	5 Jahre
U6	Herst. von Möbeln	10	30 Jahre
U7	Lebensmittelherstellung	230	unter 20 Jahre
U8	Malermeister	ca. 15	30 Jahre
U9	Recycling	50	25 Jahre
U10	Steuerberatung	ca. 20	10 Jahre
U11	Architekten	ca. 50	unter 10 Jahre
U12	Möbelhaus	ca. 400	über 100 Jahre
U13	Sonstiger Fahrzeugbau	ca. 20	25 Jahre
U14	Finanzdienstleistungen	unter 20	unter 5 Jahre
U15	Energieversorgung	über 10.000	
Quelle: Eigene Darstellung.			

### *Drei Elemente in Rekrutierungsprozessen: Suche, Auswahl, Erprobung*

Bevor auf den betrieblichen Umgang mit Eingliederungszuschüssen eingegangen werden kann, ist der Rekrutierungsprozess (Einstellung neuer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen) zu rekonstruieren. Handbücher der Personalarbeit geben hierzu er-

staunlich wenig Aufschluss (Jung 1999; Berthel 2000), wird dort doch stets ein fester Ablauf für Neueinstellungen unterstellt, aus dem eine sichere Handlungsorientierung abzuleiten ist. Aber Betriebe unterscheiden sich nicht nur darin, wie sie einzelne Schritte des Rekrutierungsprozesses durchlaufen, sondern auch in den Anlässen der Rekrutierung. Bekannt geworden ist die Unterscheidung von Sørensen (1983) von „offenen“ und „geschlossenen“ Positionssystemen: In „geschlossenen“ Positionssystemen wird eine Position nur dann besetzt, wenn sie der frühere Positionsinhaber zuvor freigemacht hat, während in „offenen Positionssystemen“ eine Position auch durch die Verdrängung des bisherigen Positionsinhabers besetzt werden kann. Organisationen mit „geschlossenen“ Positionssystemen tendieren zu einer festen Verknüpfung von „Stellen“, die prinzipiell unabhängig von ihrem Inhaber gedacht werden, während in „offenen“ Positionssystemen Arbeitsplätze nicht unabhängig von Arbeitskräften bestehen. Eine Konsequenz daraus ist, dass Arbeitsanfall in „offenen“ Positionssystemen schneller in Rekrutierungen umschlägt als in „geschlossenen“ Positionssystemen, in denen nach dem Muster des „internen Marktes“ für neue Stellen zunächst Bewerber aus dem Kreis der bereits beschäftigten Mitarbeiter erwogen werden. Der *Umschlag von Arbeitsanfall in Arbeitskräftebedarf* variiert zwischen Betrieben und beeinflusst die Häufigkeit und Struktur von Rekrutierungsprozessen.

Für die Rekrutierung unterscheiden wir als betriebliche Tätigkeiten die *Suche* nach Personal, die *Auswahl* aus vorliegenden Bewerbungen und die *Erprobung* von Kandidaten und Kandidatinnen. Bei der Suche geht es darum, Kenntnis von Personen zu erlangen, die eine erforderliche Tätigkeit ausüben können. Man kann die Suche auch als „Einladung des Betriebes“ verstehen, Bewerbungen einzureichen, die auf verschiedenen Kanälen verbreitet wird. Bei der Auswahl geht es darum, einen Pool von Personen zusammenzustellen, um sie miteinander zu vergleichen, und bei der Erprobung geht es schließlich darum, die tatsächliche Leistungsfähigkeit von Kandidatinnen und Kandidaten für die erforderliche Tätigkeit zu überprüfen. Die Erprobung kann sowohl vor als auch nach dem Abschluss eines Arbeitsvertrages liegen und etwa als Praktikum oder Probezeit ausgestaltet sein. Entscheidend für die Erprobung ist, dass nicht Leistungsversprechen und Annahmen für die Leistungsfähigkeit zugrunde gelegt werden, sondern das reale Arbeitsvermögen an dem konkreten Arbeitsplatz. Der Arbeitsvertrag kann grundsätzlich zu jedem Zeitpunkt geschlossen werden; bei der externen Rekrutierung wird er meist nach der Auswahl und vor der Erprobung, mitunter aber auch erst nach der Erprobung geschlossen.<sup>48</sup>

48 Beim internen Personalmarketing beschränkt sich die Suche auf den Kreis bereits beschäftigter Mitarbeiter. In diesem Fall – der nicht EGZ-förderfähig ist und deshalb hier nicht weiter betrachtet wird – liegt der Abschluss des Arbeitsvertrages noch vor der Suche.

Die Abgrenzung dieser Elemente ist in der Realität fließend: Die Suche kann so gestaltet werden, dass über sie von vornherein auch eine Auswahl vorgenommen wird, und der Auswahlprozess kann bereits Testkomponenten beinhalten. Vor allem aber können Betriebe einzelne Elemente des Rekrutierungsprozesses betonen und andere in den Hintergrund schieben. Beispielsweise kann die Suche mit wenig Aufwand und im Vertrauen auf funktionierende Kommunikationsflüsse unter potenziellen Bewerbern betrieben werden, die für das Bekanntwerden einer zu besetzenden Stelle sorgt, und gleichzeitig ein hoher Aufwand in den Vergleich der Bewerber gesetzt werden. Bewerber müssten sich beispielsweise schriftlich bewerben, mündlich vorstellen, eine Arbeitsprobe ablegen und Gutachten verschiedener Personengruppen (organisationsinterne Kollegen, Untergebene, „Kunden“, organisationsexterne Fachleute) abwarten. Eine hohe Standardisierung der individuellen Leistung würde einen Vergleich erleichtern, aber auch befördern. Derartige Stellenbesetzungsprozesse werden in Anlehnung an den klassischen Aufsatz von Lazear und Rosen (1981) als „Turniere“ bezeichnet und sind beispielsweise im akademischen Bereich weit verbreitet. Die eigentliche „Erprobung“ der Arbeitsfähigkeit erfolgt *on the job*, stellt dann aber bei Weitem nicht das Nadelöhr dar, wie es die Bewerberkonkurrenz in der Auswahlphase ist. Umgekehrt kommt es auch vor, dass Unternehmen vor allem in die Personalsuche investieren und aus einer genauen Kenntnis des Arbeitsangebotes eine Rekrutierungsentscheidung treffen. Es ist zu vermuten, dass das zweite Modell eher dann zum Tragen kommt, wenn die Arbeitsanforderungen vorab präzise benannt werden können.

Die betrieblichen Fallstudien (und übrigens auch die Interviews aus der Arbeitnehmerperspektive) zeigen, dass sich Betriebe darin unterscheiden, inwieweit sie eine Bewerberkonkurrenz aufbauen, also eine Auswahl aus einem definierten Bewerberpool vornehmen. Auf der einen Seite gibt es Betriebe mit einer ausgeprägten Bewerberkonkurrenz. In diesen Betrieben werden Vorstellungsgespräche mit mehreren Bewerbern geführt, die selbst wiederum aus der Gesamtheit aller vorliegenden Bewerbungen ausgewählt wurden. Teilweise werden mehrere Runden von Vorstellungsgesprächen mit einem sich verengendem Kandidatenkreis geführt. Typisch ist, dass mit mehr Bewerbern Gespräche geführt werden, als Stellen zu besetzen sind. Sofern die Personalsuche über die Arbeitsagenturen bzw. Grundsicherungsstellen durchgeführt wird, wird oft die Zahl der vorzuschlagenden Bewerber von vornherein durch die Betriebe begrenzt. Dies scheint bei Betrieben mit hoher Bewerberkonkurrenz vor allem dann der Fall zu sein, wenn das Tätigkeitsfeld beruflich definiert ist und die Angebotssituation in diesem Berufsfeld aus betrieblicher Sicht günstig ist.

Auf der anderen Seite gibt es Betriebe, die Stellen besetzen, ohne eine echte Bewerberkonkurrenz zu organisieren. Dies beginnt bereits bei solchen Betrieben, die gern von der Arbeitsagentur eine Auswahl von Bewerbern übermittelt bekämen,

bei näherer Prüfung aber feststellen, dass nur ein Kandidat in der Lage ist, die gestellten Anforderungen zu erfüllen, und die dann die Einstellung vornehmen, ohne weitere Kandidaten zu suchen. Ausgeprägter ist der Verzicht auf die Bewerberkonkurrenz bei solchen Stellenbesetzungsprozessen, die sich von vornherein mit dem ersten geeigneten Bewerber begnügen. Dies ist charakteristisch in Tätigkeitsfeldern, für die die erforderlichen Qualifikationen sehr knapp sind. Typisch sind dann mehr oder weniger aufwändige Suchprozesse und das Vertrauen des Betriebes in seine Kenntnis des Arbeitsmarktes, dass ein besseres Angebot nicht verfügbar ist. Der Verzicht auf eine echte Bewerberkonkurrenz ist aber auch bei „einfachen“ Stellen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen zu beobachten. Dort können zwar viele Bewerbungen relativ leicht organisiert werden, doch die Tätigkeitsanforderungen rechtfertigen kein ausgefeiltes Bewerbungsverfahren, da die meisten Bewerber die Anforderungen erfüllen können. Der Aufwand, den „besten Bewerber“ zu identifizieren und eine einfache Tätigkeit ausüben zu lassen, übersteigt den Gewinn, den der „beste Bewerber“ gegenüber einem „normalen Bewerber“ auf dieser Position bringen würde. Der Auswahlprozess zielt dann nicht auf die aufwändige Identifikation des „besten Bewerbers“, sondern – sehr viel einfacher – auf den Ausschluss von „Zitronen“ (= Nieten; Akerlof 1970), und dies erfolgt am sichersten durch Erprobungen und nicht durch den Blick auf die bisherige Leistungsfähigkeit und die Versprechen auf die künftige, die im Auswahlprozess unter die Lupe genommen werden.

### *Der Eingliederungszuschuss im Rekrutierungsprozess*

Den Rekrutierungsprozess in dieser Art und Weise zu rekonstruieren ist für das Verständnis der Eingliederungszuschüsse aufschlussreich. Denn die zentralen Förder Voraussetzungen – Eingliederungserfordernisse, Vermittlungshemmnisse und Minderleistungen – knüpfen an unterschiedliche Stellen des Rekrutierungsprozesses an. Am deutlichsten ist dies bei Minderleistungen: Zwar mag es in der Praxis viele Fälle geben, in denen sich Minderleistungen zuverlässig prognostizieren lassen. Aus konzeptioneller Sicht bzw. vor dem Hintergrund des hier entwickelten Modells vom Rekrutierungsprozess ist gleichwohl festzuhalten, dass streng genommen die Notwendigkeit eines Eingliederungszuschusses, die mit Minderleistungen begründet wird, erst nach einer Testphase deutlich werden kann, die dann wiederum vor Abschluss des Arbeitsvertrages stattfinden muss, also in Form eines Praktikums oder einer „Maßnahme beim Arbeitgeber“ laufen muss. Jedenfalls eignet sich die Förderphase mit einem Eingliederungszuschuss selbst nicht als Erprobung, da der Eingliederungszuschuss einen Klebeeffekt anstrebt (in den Varianten mit Nachbeschäftigungspflicht auch förderrechtlich abgesichert) und nicht – wie ein Test – ergebnisoffen ist.

Weniger eindeutig sind die Zusammenhänge zwischen Eingliederungszuschüssen einerseits und der Suche und der Auswahl andererseits. Es ist zwar möglich, dass Betriebe die Suche von vornherein auf förderfähige Personen eingrenzen; dies wird von Arbeitsvermittlern durchaus berichtet. Arbeitsvermittler werden dann Personen vorschlagen, für die sie Eingliederungserfordernisse bzw. Vermittlungshemmnisse sehen.<sup>49</sup> Bei keinem der von uns besuchten Betriebe wurde die Suche jedoch in dieser Art von vornherein eingegrenzt, wenngleich das Wissen um die Fördermöglichkeit in einigen Fällen dazu beigetragen haben mag, mithilfe der öffentlichen Arbeitsverwaltung nach geeigneten Bewerbern zu suchen. Bei der Auswahl wirken sich Vermittlungshemmnisse nachteilig aus. Zwar können Bewerber mit Vermittlungshemmnissen im Bewerberpool sein. Dazu müssen sie nur von der Stellensuche des Betriebes erfahren und dem Betrieb ihre Arbeitskraft angeboten haben. Dies ist unabhängig von Vermittlungshemmnissen bzw. trotz bestehender Vermittlungshemmnisse ohne Weiteres möglich. Ihre „Nachteile“ (Vermittlungshemmnisse) werden im Vergleich mit anderen Bewerbern deutlich.

Am Ende des Auswahlprozesses steht für den dann verbliebenen Kandidaten meist der Abschluss des Arbeitsvertrages, und daran eng gekoppelt ist in der Regel der Moment, an dem verbindlich über die Förderung entschieden wird. In diesem Fall hat die Förderung also vor allem einen Einfluss auf die Auswahl und kann deshalb insbesondere die Bewertung von Vermittlungshemmnissen durch den Betrieb beeinflussen. Wie sich weiter unten zeigen wird, sind „Vermittlungshemmnisse“ auch für Betriebe – und nicht nur für die Arbeitsvermittler – der entscheidende Grund, um Eingliederungszuschüsse zu verhandeln.

Sofern der Rekrutierung tatsächlich eine Auswahl unter mehreren Bewerbern vorausging, sind Eingliederungszuschüsse sinnvoll, da sie die Auswahl beeinflussen können. Doch eine Reihe von Betrieben betonen bei Rekrutierungsprozessen die Suche und nicht die Auswahl. In diesen Fällen wird, wenn eine Förderung zustandekommen soll – und aus betrieblicher Sicht gibt es natürlich das Motiv, die Kostensituation zu verbessern – eine Auswahl-situation nur simuliert.

In reiner Form, d. h. wenn die Rekrutierung tatsächlich in die Elemente Suche, Auswahl und Erprobung zerfällt, sind jeweils verschiedene Personen im Betrieb an der Rekrutierung beteiligt. An der Suche wird vor allem der Personalverantwortliche im herkömmlichen Sinne beteiligt sein, und sei es nur dadurch, dass externe Einrichtungen mit der Suche beauftragt werden, wie z. B. öffentliche Arbeitsverwaltungen. In den Test der individuellen Leistungsfähigkeit werden regelmäßig die unmittelbaren Vorgesetzten und Kollegen einbezogen werden. Die Geschäfts-

<sup>49</sup> Sie könnten auch Personen vorschlagen, bei denen sie Minderleistungen vermuten, doch als rationale Akteure mit nur begrenztem Wissen sollten sie die Feststellung von Minderleistungen zunächst dem Betrieb überlassen und gemeinsam mit dem Betrieb klären.

leitung kann sich auf jeder Stufe des Rekrutierungsprozesses einschalten, aber ist am stärksten bei der Auswahlentscheidung beteiligt. Auch aus der personellen Beteiligung an Rekrutierungsprozessen ergibt sich ein Zusammenhang zu Eingliederungszuschüssen, die von Personalleitern bzw. Geschäftsführern, aber nicht von unmittelbaren Kollegen (die insbesondere in der Testphase beteiligt sind) gegenüber Arbeitsvermittlern ins Spiel gebracht werden (siehe zusammenfassend Tabelle 9).

Tabelle 9: Komponenten betrieblicher Rekrutierung

	Suche	Auswahl	Erprobung
Beteiligte betriebliche Akteure	Personalleitung	Geschäftsführung, Personalleitung	Kollegen
Konkretion zur einzustellenden Person	Niedrig	Mittel	Hoch
Betrieb erhält Informationen über ...	Angebotslage am Arbeitsmarkt	Bisherige Leistungsfähigkeit und Versprechen zur künftigen Leistungsfähigkeit der Bewerber	Aufgabenbezogene Leistungsfähigkeit des Einzustellenden
Eingliederungszuschuss setzt an bei ...	–	Vermittlungshemmnis	Minderleistung
Quelle: Eigene Darstellung.			

### *Die Kenntnis betrieblicher Personalverantwortlicher zu Eingliederungszuschüssen*

Gemessen an den vielfältigen Anstrengungen der Arbeitsagenturen und Grund sicherungsstellen, über Fördermöglichkeiten zu informieren (persönliches Gespräch, Informationsveranstaltungen, Newsletter; siehe Absatz 5.1.2, insbesondere Abschnitt „Informationsverhalten gegenüber Betrieben und Arbeitsuchenden“), sind die Auskünfte der betrieblichen Gesprächspartner recht einheitlich in der Frage, woher sie Eingliederungszuschüsse kennen. Sehr häufig waren die Eingliederungszuschüsse den Gesprächspartnern schon so lange bekannt, dass sie gar nicht mehr sagen konnten, wie sie davon erfahren haben. Teilweise haben sie die Kenntnis von Eingliederungszuschüssen von ihrem „Amtsvorgänger“ übernommen und mit der Einarbeitung in ihre Aufgabe als Personalverantwortlicher kennengelernt. Und beinahe immer gaben die betrieblichen Gesprächspartner an, von dem Arbeitsvermittler informiert worden zu sein. Dies bezog sich nicht nur auf konkrete Förderfälle, sondern auch auf den Eingliederungszuschuss allgemein. Dies kann sicherlich mit der Auswahl der betrieblichen Gesprächspartner zusammenhängen, die ja auf Kontaktanbahnungen durch Arbeitsvermittler beruhten. Doch für den hohen Stellenwert der Arbeitsvermittler bei der Information zu Eingliederungszuschüssen spricht, dass – neben der langjährig vorhandenen grundsätzlichen Kenntnis – praktisch kein

anderer Informationsweg genannt wurde. *Keine* originäre Informationsquelle sind Bewerbungen, in denen auf die Möglichkeit der Förderung hingewiesen wird. Dies kommt zwar regelmäßig vor, aber dadurch werden die Personalverantwortlichen nicht erstmals auf den Eingliederungszuschuss hingewiesen.

Durchaus erstaunlich ist, dass die Betriebe praktisch durchweg angaben, sich nicht selbstständig über Fördermöglichkeiten und Förderkonditionen zu informieren. Wohl wird gelegentlich im Internet recherchiert, doch dies geschieht lediglich ergänzend. Weder die Personalverantwortlichen, die einen gut organisierten und hoch professionellen Eindruck machten noch die Personalverantwortlichen, die den Stellenwert der Lohnkosten hervorhoben – also bei den beiden Gruppen, bei denen am ehesten ein eigeninitiatives Interesse an Förderbedingungen erwarten kann –, unternahmen eigenständige Recherchen zu Eingliederungszuschüssen oder anderen Möglichkeiten der Lohnkostensubvention. Selbst der Geschäftsführer einer Steuerberatung, von dem man – aufgrund des Tätigkeitsfeldes – die größte Nähe zur Suche nach Vergünstigungen hätte erwarten können, räumte nach kurzem Zögern ein, sich nicht aktiv um Eingliederungszuschüsse zu kümmern.

Interviewer: Informieren Sie sich selbstständig über Fördermöglichkeiten? Darüber hinaus, außer dass [der Vermittler] es Ihnen sagt?

Geschäftsführer: Also, ehrlich gesagt – nein. Wir haben (...) ja immer fallweise immer irgendwie Bedarf und wenn der passende Bewerber kommt, dann spielt das für uns keine Rolle, weil die dann eben in das Steuerberatungsfeld passen und normal aus- und fortgebildet sind und natürlich dann weiter Schulungen machen müssen, um *up to date* zu bleiben (U10\_ GF, 90-91).

Das Zögern ist wohl ein Indiz dafür, dass er dies als Unzulänglichkeit ansieht oder meint, dass es ihm als Unzulänglichkeit ausgelegt werden könnte. Doch auch für ihn gilt – wie für alle anderen Gesprächspartner – dass sie sich ausreichend gut informiert fühlen und von zusätzlichen Anstrengungen keinen wesentlichen Gewinn versprechen.

Noch eindeutiger waren die Antworten, als über die grundsätzliche Kenntnis nach Eingliederungszuschüssen hinaus die Detailkenntnisse zu Fördervarianten, Reformen der Eingliederungszuschüsse sowie lokalen Förderbedingungen eingeschätzt werden sollten. Die Antworten unserer Gesprächspartner variierten von offenem Eingeständnis des Nichtwissens bis zur Behauptung, über eine grundsätzliche Orientierung in diesen Fragen zu verfügen, vereinzelt auch zur Behauptung von Detailwissen. Auf Nachfragen von den Interviewern wurde aber sehr schnell deutlich, dass auch in diesen Fällen die Arbeitsvermittler einen uneinholbaren Informationsvorsprung besitzen. Um wie viel rudimentärer muss dann erst der Wis-



sensstand für die Details bei Betrieben sein, die in schlechterem Kontakt zur Arbeitsverwaltung stehen!<sup>50</sup>

Dass die Betriebe keine generelle Kenntnis der lokalen Förderbedingungen haben, ist von den Arbeitsagenturen bzw. Grundsicherungsstellen gewollt und für die Aufrechterhaltung einer Verhandlungssituation auch sinnvoll, denn erst anhand konkreter Förderbegehren wird die Ermessensausübung argumentativ begründet. Aus betrieblicher Sicht stellt es jedoch keinen Unterschied dar, ob Details in den Förderbedingungen auf Fördervarianten oder lokale Weisungen zurückgehen. Es ist also unrealistisch zu erwarten, dass Betriebe über Fördervarianten, aber nicht über lokale Weisungen informiert sind. Dies begrenzt die Wirksamkeit spezifischer Fördervarianten und die Wirksamkeit von Reformen an Förderbedingungen, insoweit sie Kenntnis aufseiten der Betriebe voraussetzen.

### *Die Entstehung von Förderfällen und die Wirkung der Förderung auf das Rekrutierungsverhalten*

Förderfälle entstehen überwiegend auf Initiative von Betrieben. Dieser Eindruck der Arbeitsvermittler bestätigt sich, wenn man die Gespräche mit betrieblichen Personalverantwortlichen zugrunde legt. Betriebliche Personalverantwortliche orientieren sich an Merkmalen, die – zunächst aus ihrer Sicht – eine Fördernachfrage rechtfertigen. Hierzu zählen sowohl Vermittlungshemmnisse – an erster Stelle Langzeitarbeitslosigkeit, Arbeitslosigkeit und höheres Lebensalter – als auch Qualifikationsdefizite, die Minderleistungen erwarten lassen. Die betrieblichen Personalverantwortlichen identifizieren diese Merkmale bereits aus den Bewerbungsunterlagen heraus oder entwickeln ein Gefühl dafür, bei welchem Bewerber ein Vermittlungshemmnis oder Qualifikationsdefizit vorliegen könnte, selbst wenn es nicht den Unterlagen direkt zu entnehmen ist, und sie nutzen das Vorstellungsgespräch, Vermittlungshemmnisse und Qualifikationsdefizite abzuklären. Wenn die betrieblichen Personalverantwortlichen eine (Vor-)Auswahl getroffen haben, dann fragen sie nach einer Förderung. Dies kann bereits vor dem Vorstellungsgespräch sein, wenn sie etwa den Bewerbungsunterlagen entnehmen, dass eine aussichtsreiche Bewerbung vorliegt. Vor dem Hintergrund der stark variierenden Organisation von Auswahlprozessen ist dies auch nicht erstaunlich. Wichtig ist, dass um eine Förderung dann nachgefragt wird, wenn es eine Einstellungsabsicht für diese konkrete Person gibt. In unseren Betriebsfallstudien kam es nicht vor, dass erst die Fördermöglichkeit mit der Agentur geklärt

<sup>50</sup> In der Hartz-Evaluierung haben Vermittlungsfachkräfte den exzellenten Wissensstand von Zeitarbeitsfirmen hervorgehoben (siehe ZEW et al. 2006: 83).

wurde und anschließend die Bewerber (mit dem Wissen um den Zuschuss) in eine Rangfolge gebracht worden wären.

Betriebe unterscheiden sich allerdings danach, wie hoch die Schwelle des Nachfragens bei der Arbeitsverwaltung nach Förderung ist. Einige Betriebe fragen eher selten nach. Die Vermittlungshemmnisse bzw. Qualifikationsdefizite der Bewerber liegen dann auf der Hand, in der Regel auch die – mitunter idiosynkratischen – Gründe, warum eine Neueinstellung trotzdem beabsichtigt ist. Andere Betriebe fragen routinemäßig nach und sehen nur bei offenkundig absehbaren Ablehnungen davon ab.<sup>51</sup> Es gibt hier also eine sehr große Spannweite. Interessant ist nun, dass die Häufigkeit der Nachfrage wenig damit zu tun hat, welche Vermittlungshemmnisse bzw. Qualifikationsdefizite die Bewerber tatsächlich aufweisen. Vor allem die Qualifikationsdefizite – weniger die Vermittlungshemmnisse – hängen sehr stark von der betrieblichen Definition der Qualifikationsanforderungen ab. Wenn die Betriebe nur stark genug ins Detail gehen und ihre Arbeit entsprechend genau analysieren, lassen sich praktisch immer spezifische Anforderungen definieren, die externe Bewerber nicht erfüllen. Die entsprechenden Schilderungen sind überwiegend plausibel.

Wir haben beispielsweise mehrere Betriebe besucht, die Kraftfahrer beschäftigen. In einem Betrieb wurde als charakteristische Anforderung herausgestellt, dass die Fahrt sehr oft unterbrochen werden muss, weshalb Fernfahrer sich als grundsätzlich ungeeignet erwiesen haben und passende Fahrertypen vorübergehende Minderleistungen aufweisen. In einem anderen Betrieb wurde der Umgang mit moderner Logistik-Hardware als besondere Herausforderung beschrieben. In wieder einem anderen Betrieb mit Kraftfahrern waren es bestimmte, vom Auftraggeber vorgegebene, Standards, deren Einhaltung erlernt werden muss. In anderen Fällen wurde wiederholt die Tatsache, dass es keinen einschlägigen Facharbeiterberuf gibt und inhaltlich dicht benachbarte Berufsausbildungen als untauglich verworfen wurden, zum Anlass genommen, um bei formal unqualifizierten Tätigkeiten um eine Förderung nachzusuchen.

Mit den betriebspezifischen Qualifikationsanforderungen und bei Bewerbern vorhandenen Defiziten wird zumindest dann sehr oft gegenüber den Arbeitsvermittlern argumentiert, wenn es sich nicht um direkte Wechsler aus der vertrauten Branche handelt. Doch entscheidend sind nicht die „objektiven“ Defizite, sondern der Wille der Personalverantwortlichen, die Förderchance nicht ungenutzt zu lassen.

---

51 Was eine „offenkundig absehbare Ablehnung“ ist, hängt auch mit dem Informationsstand zusammen: „Das ist wie auf dem Basar. Da ich diese Kriterien nicht kenne, wie sie vergeben werden, ist es immer sehr schwer, da irgendwo dran zu gehen, und es ist immer basarüblich, man geht erst einmal ein bisschen höher dran, dann kann man runter gehen. Es gibt auch Fälle, da gibt es gar nichts“ (U4, 150).

Etwas anders verhält es sich, wenn „Vermittlungshemmnisse“ zum Ausgangspunkt der Förderung werden. Sie sind weniger ein Gegenstand der betrieblichen Definition, und sie werden oft auch von den Arbeitsvermittlern als Förderanlass ins Spiel gebracht. Die Bereitschaft der Personalverantwortlichen, sich darauf einzulassen, ist unterschiedlich. Durchweg wird betont, dass die konkrete Person die betrieblichen Anforderungen ohne Abstriche zu erfüllen hat. Man ist allenfalls zu einer längeren Einarbeitung bereit, toleriert aber keine dauerhafte Minderleistung.<sup>52</sup> In einigen Fällen sind aber Minderleistungen für den Betrieb gar nicht erkennbar. Dass auch Vermittlungshemmnisse, die nicht mit Minderleistungen einhergehen, förderwürdig sind, ist für die meisten der interviewten Personalverantwortlichen evident, weil sie mit einer Einstellung einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt leisten. Vermittler teilen diese Position durchaus, bestehen aber in der Regel darauf, Minderleistungen genannt zu bekommen, um die Förderung aussprechen zu können.

In beiden Fällen, der Begründung der Förderung mit Qualifikationsdefiziten und Vermittlungshemmnissen, vermag die Förderung die betriebliche Bewertung der konkreten Person nicht grundlegend zu ändern. Dies wurde von unseren Gesprächspartnern zum einen dadurch ausgedrückt, dass sie betonten, dass die Bewerber den betrieblichen Anforderungen genügen müssten, unter denen das „Hineinpassen“ in das Team oft sehr weit oben stand. Es bestätigte sich zum anderen darin, dass die Gesprächspartner überwiegend angaben, dass sie bei geringerer oder ganz ausbleibender Förderung die Einstellung trotzdem vorgenommen hätten. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine konkrete Person bereits ausgewählt wurde und dann die Förderung diskutiert wird.

Nicht immer räumten dies die betrieblichen Gesprächspartner explizit ein. Das folgende Beispiel scheint zu belegen, dass die Einstellung bei verweigerter Förderung gescheitert wäre, allerdings hätte dies den Betrieb auch das Aufrollen des gesamten Rekrutierungsprozesses gekostet:

Interviewer: Was hätten Sie denn gemacht, wenn kein Eingliederungszuschuss gezahlt worden wäre?

Gesprächspartner: Also dann hätten wir es, glaube ich, anders gemacht. (Interviewer: Wie?) Ja, also wir hätten uns jemand anderen gesucht (U10, 116–119).

In vielen Fällen gaben die Gesprächspartner jedoch offen zu, dass sie auch bei verweigerter Förderung die betreffende Person eingestellt hätten („Aber das muss ich

52 Ein Fallstudienbetrieb stellte eine stark schwerbehinderte Person ein. Dafür wurde sogar die Arbeitsorganisation in einem wichtigen Detail verändert. Selbst bei dieser Umsicht und großen betrieblichen Anpassungsbereitschaft besteht der betriebliche Personalverantwortliche darauf, dass am Ende die erzielte Leistung dem Standard entspricht.

der Agentur nicht erzählen, dann kriege ich nämlich nichts mehr", U4, 150), und nicht nur der Gesprächspartner aus der Lebensmittelproduktion nutzte die Metapher vom „Beibrot“, das „gerne mitgenommen“ werde. Vereinzelt wurde auch angegeben, dass bei ausbleibender Förderung dieselbe Person mit niedrigerem Entgelt eingestellt worden wäre.

Die Wirkung des Eingliederungszuschusses, das betriebliche Rekrutierungsverhalten zu *ändern*, muss daher als gering bewertet werden. Wie die nähere Analyse des Eingliederungszuschusses für besonders betroffene Schwerbehinderte zeigt, hängt die Änderung des herkömmlichen Rekrutierungsverhaltens weniger von einem isolierten Eingliederungszuschuss, sondern eher von der persönlichen Beratung, von komplexen Förderarrangements und von den Vorerfahrungen der Betriebe ab (siehe Abschnitt 6.1.1).

Geförderte Personen werden nicht auf speziellen Arbeitsplätzen eingesetzt, die etwa die Einarbeitung in besonderer Form unterstützen sollen. Vielmehr werden sie im Betrieb ebenso behandelt wie andere, nicht geförderte Kollegen auch. Damit bestätigt sich zum einen, dass die „Testphase“ mit einem Eingliederungszuschuss nicht gut begleitet werden kann. Personen, die getestet werden, sind auf speziellen Arbeitsplätzen tätig oder unterliegen einer speziellen Arbeitsbewertung. Sie werden aber nicht mit einem Eingliederungszuschuss gefördert (weil dann die Absicht bestünde, sie zumindest bis zum Ende der Nachbeschäftigungszeit zu halten, was dem Anliegen einer ergebnisoffenen Erprobung widerspricht). Und umgekehrt: Geförderte Personen werden nicht in dem Sinne erprobt, dass der Betrieb darauf eingerichtet ist, sich rasch von dieser Person wieder zu trennen. Zum anderen bestätigt sich in der normalen Integration der geförderten Personen in die Arbeitsabläufe die geringe verhaltensändernde Kraft der Förderung, bezogen auf das Such-, Auswahl- und Testverhalten. Allerdings gibt es Arbeitsstrukturen, die der Beschäftigung von Geförderten eher entgegenkommen. Auf Grundlage der wenigen Fallstudien in dieser Untersuchung ist dies vor allem in Betrieben mit einem hohen Anteil an ungelerten Mitarbeitern – nicht notwendigerweise unqualifizierter Kräfte – zu vermuten. Die Jobs sind nicht notwendigerweise anspruchsarm; möglich ist auch, dass es keinen passenden Beruf gibt oder ein einschlägiger Beruf von der Geschäftsführung als inadäquat bewertet wird. Zudem mag die Bereitschaft der Arbeitsvermittler, Personen ohne Berufsabschluss zu fördern, wegen ihrer hohen Arbeitsmarktrisiken besonders ausgeprägt sein.

Ökonometrische Analysen haben mehrfach auf positive Wirkungen von Eingliederungszuschüssen für die Geförderten hingewiesen. So sind die Beschäftigungsverhältnisse der Geförderten stabiler (Ruppe 2009). Auf Grundlage der Fallstudien ist zu vermuten, dass die Rekrutierungen mit einer Förderung sorgfältiger erfolgen als ohne eine Förderung und deshalb weniger Irrtümer auftreten, die während der

„Erprobung“ deutlich werden würden. Wegen der Rückzahlungsdrohung und Nachbeschäftigungspflicht ist die Überlebensrate bei den geförderten Beschäftigungsverhältnissen vor allem zu Beginn günstiger, während bei nicht geförderter Beschäftigung gerade die „jungen“ Beschäftigungsverhältnisse hohe Abbruchrisiken haben. Dazu fügt sich ein zweites Ergebnis, nämlich dass Einkommensvorteile der Geförderten nur auf Grundlage der höheren Beschäftigungsstabilität zu verzeichnen sind, aber nicht aufgrund einer besseren Bezahlung. Dem entspricht, dass die Geförderten ebenso behandelt werden wie ihre Kollegen und die Betriebe bei den Geförderten keine anderen Maßstäbe als bei den übrigen Beschäftigten anlegen.

### *Signalwirkungen durch Bewerber mit Fördermöglichkeit*

Die meisten unserer Gesprächspartner berichteten davon, dass in den Bewerbungsunterlagen schon seitens der Bewerber auf eine Fördermöglichkeit hingewiesen wird. Aus der Analyse der Arbeitnehmerperspektive ist deutlich geworden, dass Arbeitnehmer hier unterschiedliche Strategien einschlagen (siehe Abschnitt 5.3); es gibt aber kein Anzeichen dafür, dass Betriebe kommunizieren würden, ob der Hinweis auf die Fördermöglichkeit positive oder negative Auswirkungen auf die Einstellungschancen hätte. Jene Gesprächspartner, die verneinten, dass sie schon einmal Bewerbungen mit Hinweisen auf die Förderchancen erhalten hätten, haben also entweder sehr wenig Bewerbungen erhalten, oder sie haben dies vergessen.

Alle betrieblichen Gesprächspartner berichteten, dass ein bewerberseitiger Hinweis auf eine Förderung die Chancen weder verbessert noch verschlechtert. Lediglich bei einem Betrieb, für den der Kostenwettbewerb charakteristisch war, räumte der Geschäftsführer ein, dass sich für Bewerber mit einer Förderzusage die Chancen „ein bisschen“ verbessern würden. Ganz überwiegend – wenngleich verschieden stark artikuliert – gaben die Personalverantwortlichen an, dass sie die Fördermöglichkeit zur Kenntnis nehmen, aber zunächst eine grundlegende Eignung der entsprechenden Bewerber prüfen. Eine Überbetonung seitens der Bewerber – gleich zu Beginn des Vorstellungsgespräche oder mehrfache offensive Hinweise – würden bei den Personalentscheidern eher für Misstrauen sorgen. Dies ist die Kehrseite des Eingliederungszuschusses als „Beibrot“: Die Personalverantwortlichen sind nicht bereit, ihn als „Hauptgang“ zu akzeptieren. Hinzu kommt, dass sich die betrieblichen Personalverantwortlichen nicht die Initiative im Einstellungsprozess nehmen lassen wollen. Was die Rekrutierungskriterien sind und wie sich die Bewerber dagegen ausnehmen, lassen sie sich nicht durch die Bewerber suggerieren.

Während des Rekrutierungsprozesses kann es vorkommen, dass Bewerber als grundsätzlich geeignet erscheinen, aber bestimmte Defizite identifiziert werden, die eine Förderung rechtfertigen könnten. Dies wird mitunter mit dem Bewerber

besprochen; überwiegend werden die Arbeitnehmer aber nur bei erfolgter Förderung durch den Betrieb informiert. Mitunter erfahren sie auch erst von der Förderung durch die entsprechende Information seitens der Agentur bzw. Grundsicherungsstelle. Wenn der betriebliche Personalverantwortliche seine Überlegungen zu einer Förderung mit dem Bewerber bespricht, geschieht dies stets in einem hierarchischen Verhältnis (in dem festgestellt wird, welche Kompetenzen noch nicht vorhanden sind) und nicht in einem partnerschaftlichen oder gar kolludierenden Verhältnis (mit dem Ziel, gemeinschaftlich der Arbeitsverwaltung faktisch nicht bestehende Qualifikationsdefizite vorzugaukeln). Eine Entscheidungssituation, in welcher die Einstellung angesichts vorhandener Defizite von einer Förderung durch die Agentur abhängig gemacht wird, dürfte selten sein; in den Gesprächen mit den betrieblichen Personalverantwortlichen fanden sich hierfür keine Anhaltspunkte.<sup>53</sup> Auch hier ist es hilfreich, sich die allmähliche Konkretion im Rekrutierungsprozess vor Augen zu halten, bei der nicht beliebig Kandidaten gegeneinander ausgetauscht werden können: Wenn ein Personalverantwortlicher bereit ist, über die individuellen Defizite bei gleichzeitig vorhandener Überzeugung zur prinzipiellen Eignung mit einem Bewerber zu sprechen, dann gibt es einen Willen, den Rekrutierungsprozess mit dieser konkreten Person weiter voranzutreiben. Allerdings erfolgt bei Weitem nicht immer eine Rückmeldung an den Bewerber zu den wahrgenommenen Defiziten, und in diesen Fällen ist es leicht, die betreffende Person nicht weiter in Betracht zu ziehen.

#### *Erfahrungen der Betriebe mit der Agentur bzw. Grundsicherungsstelle*

Die Erfahrungen unserer Gesprächspartner mit der Agentur fallen – angesichts der Kontaktabbahnung über die Agentur durchaus erwartungsgemäß – ganz überwiegend positiv aus. Die technische Abwicklung der Förderung vom Antrag bis zur Schlussabrechnung wird übereinstimmend als unkompliziert beschrieben. Sie ist aber nur deshalb unkompliziert, weil ein Großteil des bürokratischen Aufwandes von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen übernommen wird. Sie bereiten die Anträge vor und geben genaue Hinweise, welche Unterlagen sie von den Betrieben wann benötigen. Teil der kooperativen Abwicklung ist auch, dass keiner der besuchten Betriebe mit Rückforderungen konfrontiert wurde, obwohl ein erheblicher Teil von ihnen Entlassungen von Geförderten während der Förderdauer zu verzeichnen hatte. Allerdings war auch für uns auf Grundlage der sehr kurzen Erzählabschnitte zu diesem Thema nicht zu erkennen, dass eine Rückforderung angemessen gewesen wäre.

53 Arbeitsvermittler haben allerdings von derartigen „Erpressungsversuchen“ berichtet, ZEWE et al. (2005: 108 f.).

Über die Eingliederungszuschüsse hinaus werden die Agenturen und Grundsicherungsstellen vor allem bei der Personalsuche einbezogen. Gelegentlich wird eine Zusammenarbeit bei der Ausbildung erwähnt, aber insgesamt kann man die Beziehungen zwischen den Betrieben und den Arbeitsverwaltungen nicht als auffällig eng bezeichnen. Allerdings gibt es einige sehr enge Beziehungen zu einzelnen Arbeitsvermittlern. Teilweise äußerten sich unsere Gesprächspartner sehr anerkennend über die Bemühungen (und den Erfolg) der zuständigen Arbeitsvermittler, passgenaue Bewerber schnell den Betrieben vorzuschlagen.

Es sind vermutlich derartige persönliche Beziehungen, die die Inanspruchnahme der Agenturen und Grundsicherungsstellen prägen. Unter den wenigen Fallstudienbetrieben war keiner, der bewusst sowohl Arbeitsagenturen als auch Grundsicherungsstellen in die Arbeitsuche einbezogen hätte. Einige Gesprächspartner in den Regionen ohne gemeinsamen Arbeitgeberservice waren sich nicht sicher, ob der ihnen zugewiesene Vermittler für die Arbeitsagentur oder die Grundsicherungsstelle arbeitet; allerdings lässt sich dies anhand des Schriftverkehrs ohne Weiteres feststellen. Es war aber den betrieblichen Gesprächspartnern nicht wichtig, solange die Dienstleistung gut ist. Viele der Personalverantwortlichen hatten Erfahrungen mit privaten Arbeitsvermittlern; teilweise haben sie sich von ihnen abgewandt, teilweise werden sie für Spezialaufgaben immer noch genutzt. Die wichtigsten Gründe, auf private Arbeitsvermittler zu verzichten, sind zum einen, dass sie keine grundsätzlich anderen Möglichkeiten haben als die öffentliche Arbeitsverwaltung, und zum anderen, dass die Kompetenzvorteile der Privaten in speziellen Segmenten des Arbeitsmarktes liegen, die für die meisten Betriebe keine Rolle spielen. Dass Betriebe sich ausschließlich wegen Eingliederungszuschüssen an die öffentliche Arbeitsverwaltung wenden, ansonsten aber ohne sie fahren, kam zumindest unter den Fallstudienbetriebe nicht vor. Das bedeutet nicht, dass in alle Stellenbesetzungsprozesse die Arbeitsverwaltung einbezogen wird; wie sich anhand der dominant reaktiven Vergabe der Zuschüsse erkennen lässt, laufen viele Stellenbesetzungsprozesse zunächst ohne Beteiligung der Agentur. Doch die Überlegung der Arbeitsvermittler, den Eingliederungszuschuss auch als Türöffner zu nutzen, ist auch aus betrieblicher Perspektive plausibel.

### *Erwartungen der Betriebe an die Ausgestaltung der Eingliederungszuschüsse*

Wir fragten die Personalverantwortlichen auch danach, welche Veränderungen bei den Eingliederungszuschüssen ihnen wichtig wären. Die häufigste Reaktion auf diese Frage war, dass sich Eingliederungszuschüsse in der bestehenden Form praktisch bewährt haben. Angesichts der Fördervarianten (mit und ohne Mindestförderdauer, mit und ohne Nachbeschäftigungspflicht) wird damit zunächst bestätigt,

dass die Betriebe selbst nur ungefähr über Eingliederungszuschüsse informiert sind. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Fördervarianten werden kaum wahrgenommen. Es ist bemerkenswert – und unter der Annahme, dass Betriebe gewinnorientierte rationale Akteure sind, interpretationsbedürftig – dass die betrieblichen Personalverantwortlichen nicht für längere Laufzeiten oder höhere Förderbeträge plädiert haben. Aus dem Interviewmaterial zeichnen sich dafür zwei Gründe ab: Zum einen haben sie natürlich die Kürzungen der letzten Jahre erlebt und wissen, dass es utopisch ist, eine großzügigere Förderung bei einem Instrument anzuregen, das in seiner Vergabe so abhängig von den Vermittlern und in der Wirkung auf den Rekrutierungsprozess schwach ist. Zum zweiten sind sie vielfach der Meinung, dass die realen Kosten der Einarbeitung weder durch die gegenwärtigen Förderbeträge abgedeckt sind, noch durch geringfügig höhere Förderbeträge abgedeckt wären.

Plausibler scheint es dann, „Maßnahmen beim Arbeitgeber“ (Praktika, betriebliche Trainingsmaßnahmen) auch für einen längeren Zeitraum oder sogar für nicht arbeitslose Personen anzuregen, die den neuen Betrieb kennenlernen sollen. Mit Blick auf die Struktur des Rekrutierungsprozesses spricht für diesen Vorschlag, dass mit Praktika die „Erprobung“ unterstützt wird, die bei Eingliederungszuschüssen wegen der Rückzahlungsdrohung und Nachbeschäftigungspflicht eher noch gedämpft wird. Jedoch wurde diese Anregung nur vereinzelt vorgebracht. Wie bereits eine kleine standardisierte Umfrage unter Betrieben im Zusammenhang mit der Hartz-Evaluierung (2004/2005) ergeben hat, gibt es bei weitreichenden Veränderungsvorschlägen zum Eingliederungszuschuss jeweils große Gruppen von Befürwortern und Gegnern (ZEW et al. 2006: 90). Der Eingliederungszuschuss kann sehr vielfältig in den verschiedenen Elementen des Rekrutierungsprozesses eingesetzt werden. Versuche, diese Vielfalt zu beschneiden und einen Aspekt gegenüber anderen zu betonen, wird den Widerspruch gerade von jenen Personalverantwortlichen hervorrufen, in deren Rekrutierungsprozess der Eingliederungszuschuss in einer Weise eingefügt ist, die durch einen bestimmten Vorschlag ausgetrocknet werden soll.

#### *Fazit: Einstellungsverhalten und Inanspruchnahme von Eingliederungszuschüssen*

Ein wesentliches Ergebnis der betrieblichen Fallstudien ist die Rekonstruktion der Vielfalt betrieblichen Einstellungsverhaltens anhand der Kategorien Suche, Auswahl und Erprobung. Damit gehen verschiedene Gründe für die Inanspruchnahme von Eingliederungszuschüssen einher. Um dies zu illustrieren, sollen abschließend zwei Typen des Einstellungsverhaltens und der damit verbundenen Inanspruchnahme von Eingliederungszuschüssen auf der Grundlage von Fallbeispielen dargestellt werden.



- Der erste Typ: Suche plus Auswahl

Der Betrieb entwickelte über mehrere Jahre eine Geschäftsidee bis zur Marktfähigkeit, bevor er sich 2008 gründete und ein weiteres Jahr später die ersten Kunden hatte. Das Unternehmen bietet Dienstleistungen an, die es kleinen Online-Händlern erleichtern, Geschäfte abzuwickeln. In dem Unternehmen gibt es drei Einheiten (kaufmännischer Kundenservice, technischer Kundenservice und Abrechnungsservice), die jeweils verschiedene Qualifikationsanforderungen stellen. Weil der Kern des Unternehmens auf Eigenentwicklungen beruht, und weil durch die Geschäftsführung die Auffassung vertreten wird, dass jeder Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin alle Bereiche des Unternehmens kennen soll, gibt es ausgefeilte Einarbeitungsprogramme.

Das Unternehmen ist seit seiner Gründung auf 15 Mitarbeiter angewachsen. Personal wird über die Arbeitsagentur und Ausschreibungen auf der Homepage des Unternehmens gesucht; darüber hinaus präsentiert sich das Unternehmen auch auf Jobmessen und zieht Initiativbewerbungen auf sich. Zwar wird das Arbeitskräfteangebot nicht als üppig eingeschätzt; trotzdem wird durch die Personalleitung von vornherein die Zahl der Bewerbungen begrenzt, indem ein möglichst detailliertes Anforderungsprofil mit der Arbeitsagentur erarbeitet wird und eine Vorgabe zur Höchstzahl möglicher Bewerberprofile vereinbart wird. Diese Bewerber werden kurz telefonisch angesprochen, bei grundsätzlicher Eignung und wechselseitigem Interesse werden Vorstellungsgespräche vereinbart. Dahinter steht das Bemühen, sich mit der neu einzustellenden Person intensiv auseinanderzusetzen und dafür auf jeder Stufe den Bewerberkreis enger zu ziehen. Dadurch erhalten auch die verbleibenden Kandidaten bessere Möglichkeiten, sich zu präsentieren. „Ich möchte eigentlich hier mit niemandem sitzen, der irgendwie 100 Bewerbungen schreibt und sich nicht einmal angeguckt hat, was wir eigentlich machen“ (U14, 57). Im günstigen Fall bleiben dann mehrere Bewerber übrig, mit denen teilweise mehrfach Gespräche geführt werden. Die dann getroffene Auswahlentscheidung ist sehr robust. Zwar gibt es wie überall eine sechsmonatige Probezeit, aber es gibt auch sofort einen unbefristeten Arbeitsvertrag, und die Einarbeitungsprogramme setzen ein. Auf eine regelrechte Erprobung wird angesichts des mehrstufigen und sich stetig verengenden Auswahlprozesses verzichtet.

Eingliederungszuschüsse hat der Betrieb anlässlich der Einstellung einer Mitarbeiterin mit Vermittlungshemmnissen genutzt sowie anlässlich einer Einstellung einer jungen Mitarbeiterin mit besonders hohem Einarbeitungsbedarf und einer sich abzeichnenden Risikokarriere, die es zu vermeiden galt. Ein Grund, die junge Frau als Bewerberin zu akzeptieren, obwohl sie nicht dem sonstigen Schema des Betriebes entsprach, waren persönliche Empfehlungen,

die zu einer genaueren Auseinandersetzung mit ihr führten. Gerade in diesem Fall wurde der Eingliederungszuschuss als Unterstützung der Arbeitsagentur für den Betrieb wahrgenommen. Jedoch führte die Personalleiterin auch aus: „Wenn man (...) in einem Bewerbungsgespräch dann so weit ist, dass man sich schon detailliert damit auseinandersetzt, [und feststellt] bei ihr wäre das, das und das und das zu schulen, dann können wir uns das aber sehr gut vorstellen. (...) Ich bin mir am Ende nicht ganz sicher, ob wir wirklich dann gesagt hätten, wenn jetzt gar keine Förderung kommt, dass wir dann sagen – nein, wir machen es nicht. (...) Ich hätte mich nicht so weit auseinandergesetzt, wenn ich nicht an die Frau [Name] auch geglaubt hätte, sonst hätte ich da wahrscheinlich gar keine Zeit weiter investiert“ (U14, 141).

In der kleinen Stichprobe von Betriebsfallstudien lassen sich diesem Typ, in dem die Personalsuche und vor allem die Auswahl vergleichsweise elaboriert erfolgt und dafür auf einen ergebnisoffenen Test verzichtet wird – und er stattdessen durch eine intensive Einarbeitung ersetzt wird – auch in anderen kleinen wissensintensiven Dienstleistungsbetrieben beobachten (U10, U11). Dies hängt möglicherweise mit der Struktur der Leistungserstellung zusammen, in der Tests *on the job* sehr teuer werden können, weil beispielsweise große Schäden gegenüber Kunden entstehen können, oder weil bei einer hohen Fluktuation die Wissensbasis des Unternehmens gegenüber Konkurrenten Lecks bekommt. Aber auch in einigen der größten Unternehmen, die wir im Rahmen der Betriebsfallstudien besucht haben, wurde für den Einstellungsprozess der Fokus auf die Suche und die Auswahl des Personals gelegt, weil – wie bei den kleineren Betrieben dieses Typs – stabile Beschäftigungsverhältnisse als ein Kern der Unternehmenskultur angesehen wurden (U1, U4, U7). Gerade von den größeren Unternehmen dieses Typs wurden Eingliederungszuschüsse sehr regelmäßig abgeprüft, beeinflussen das Einstellungsverhalten aber nur geringfügig.

- Der zweite Typ: Suche plus Erprobung

Das Unternehmen fertigt im Auftrag eines Möbelherstellers Möbelstücke in Serie bzw. Großserie. Das Unternehmen hat nur einen einzigen Kunden, der seit etwa zweieinhalb Jahren in wachsendem Umfang den Betrieb beschäftigt, der inzwischen ca. zehn Mitarbeiter hat. Der Inhaber produziert seit über 30 Jahren Möbel. Vor ca. 15 Jahren ist der Betrieb insolvent gegangen; nach Auskunft des Inhabers war der Auslöser die Insolvenz des Hauptkunden. Im vergangenen Jahr ist der Betrieb deutlich gewachsen. In dem Betrieb werden ausschließlich Facharbeiter, ehemalige Vorarbeiter und auch ein Meister beschäftigt; auch der Inhaber steht in der Werkstatt. Eine Bürokraft gibt es nicht; anfallende Arbeiten werden vom Inhaber am Wochenende erledigt.

Stellenanzeigen in Zeitungen werden nicht geschaltet; eine Homepage gibt es nicht. Gelegentlich kommt es zu Initiativbewerbungen, und auch Mitarbeiter empfehlen geeignete Bewerber. Hauptsächlich wird aber neues Personal über die Agentur gesucht. Auch dieser Inhaber schränkt die Zahl der Vermittlungsvorschläge ein, sieht sich aber mit dem Problem konfrontiert, dass nur sehr wenige Bewerber ernsthaft infrage kämen. Eine echte Auswahl oder ein systematischer Vergleich der Bewerber kann kaum vorgenommen werden. Bei den Bewerbungsunterlagen achtet der Inhaber darauf, dass die Bewerber die richtigen Erfahrungen mitbringen, weil dies die Einarbeitung erheblich vereinfacht. Der Inhaber legt außerdem Wert darauf, dass die neuen Mitarbeiter kein Alkoholproblem haben und Nichtraucher sind. Wo es sich anbietet, erkundigt sich der Inhaber bei früheren Arbeitgebern der Bewerber in der Region nach deren Leistungsfähigkeit. Hieraus ergeben sich wichtige Informationen, doch sie werden nicht in einer vergleichenden Bewerberauswahl gewonnen. Vor einer Einstellung wird möglichst ein Praktikum von zwei bis drei Wochen vereinbart, und im Erfolgsfall wird zunächst ein Arbeitsvertrag geschlossen, der auf ein Jahr befristet ist, bevor er dann unbefristet weitergeführt wird. Allerdings stellt sich die Eignung eines Mitarbeiters schon nach dem Praktikum heraus.

Eingliederungszuschüsse werden in diesem Betrieb – und das ist ungewöhnlich für diesen Typus – nicht mit Qualifikationsdefiziten und Minderleistungen begründet. Die Qualifikationsanforderungen entsprechen dem beruflichen Leistungsvermögen, und die spezifischen Anforderungen im Betrieb gehen auch nicht darüber hinaus. Die konkreten Förderungen, soweit sie im Gespräch mit dem Inhaber und einem geförderten Mitarbeiter rekonstruiert wurden, wurden aufgrund von Vermittlungshemmnissen (Alter) bzw. hundertprozentiger Schwerbehinderung bewilligt.

Auffällig ist bei diesem Betrieb, wie sehr Kosten vermieden werden, was unmittelbar mit dem Kostendruck durch den Alleinauftraggeber zusammenhängt. Dazu gehört die Reduktion des Büros auf ein absolutes Minimum. Auch die Eingliederungszuschüsse sind in diesem Zusammenhang zu sehen, werden sie doch vom Inhaber als Entlastung für den Einarbeitungsaufwand gewertet, der in diesem Betrieb nicht hoch ist. Nur in diesem Betrieb wurde es von dem Inhaber als chancensteigernd bewertet, dass Bewerber von vornherein auf eine Förderung im Falle ihrer Einstellung aufmerksam machen.

Ein ähnliches Einstellungsverhalten fand sich in unserer kleinen Betriebsstichprobe in einem Handwerksbetrieb (U8) und in einem weiteren Montagebetrieb, in dem Lohnkosten eine überaus große Rolle spielen (U13), da der Betrieb mit taiwanesischen, thailändischen und vietnamesischen Billiganbietern konkurriert und sich

durch technische Innovationen und Design nur begrenzt abheben kann. Obwohl auch in diesen Betrieben die Personalverantwortlichen betonten, dass die Mitarbeiter uneingeschränkt leistungsfähig sein müssen und sie geeignete Bewerber notfalls auch ohne Förderung genommen hätten, ist bei diesen Betrieben am ehesten zu erwarten, dass mit der Förderung die Einstellungschancen der Geförderten verbessert werden können. Dafür spricht auch, dass in den Betrieben des zweiten Typs die Bewerber weniger als beim ersten Typ (stark ausgeprägt beim oben dargestellten Fallbeispiel) als „ganze Personen“ gesehen werden, sondern als eher austauschbar betrachtet werden. Ansatzpunkte für die Arbeitsvermittler, mit einem Eingliederungszuschuss die Chancen von Bewerbern bei diesem Typ zu steigern, sind allerdings begrenzt, da bei Betrieben des zweiten Typs eine vergleichende Bewerberauswahl nur in eingeschränktem Umfang stattfindet. Die Ansatzpunkte liegen einerseits darin, dass Bewerber mit einer Förderzusage auf die Arbeitsuche geschickt werden, und zum anderen darin, dass beim Unterbreiten der Vermittlungsvorschläge auf die Möglichkeit von Praktika hingewiesen wird.

Viele weitere, in ihrer Personalpolitik charakteristische, Fallstudienbetriebe fügen sich weder in den einen noch in den anderen Typ. Abgesehen von möglichen Verfeinerungen auf Grundlage zusätzlicher Auswertungen liegt dies daran, dass viele Betriebe in Abhängigkeit von der zu besetzenden Position unterschiedliche Einstellungsverfahren praktizieren. Dies war auffällig bei jenen größeren Betrieben, die häufig geringfügig Beschäftigte einstellen, aber stets auch einen mehr oder weniger großen Kern von qualifizierten Vollzeitbeschäftigten mit langer Betriebszugehörigkeit beschäftigen. Ein zweiter Grund ist, dass das Einstellungsverhalten selbst nicht in allen Betrieben stabil ist und zu einer mehr oder weniger festen Routine geworden ist. Klare Muster der Personalarbeit gibt es zudem bei einer entsprechend ausgeprägten Professionalität, die keineswegs immer gegeben ist.

### 5.3 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Eingliederungszuschüsse werden von Arbeitsagenturen bzw. Grundsicherungsstellen an Betriebe vergeben, wenn diese förderungsfähige Arbeitsuchende einstellen. Arbeitsuchende sind insofern nicht die Adressaten bzw. direkten Nutzer von Eingliederungszuschüssen, sondern Nutznießer, da mithilfe des Eingliederungszuschusses ihre Einstellungschancen verbessert werden sollen. Dennoch kann ihnen in der Umsetzung von Eingliederungszuschüssen eine aktive Rolle zukommen. Zum einen können sie Eingliederungszuschüsse zur Selbstvermarktung einsetzen und im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens Betriebe über die Fördermöglichkeit informieren; beim Eingliederungsgutschein ist dies explizit die Intention des Gesetzgebers. Zum anderen können sie mögliche Anhaltspunkte für eine Förderung thematisieren

sowie zur Konkretisierung von Minderleistungen und Eingliederungserfordernissen und der Bestimmung des ihnen angemessenen Förderumfangs beitragen. Vor dem Hintergrund der Herausforderung, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse mit Blick auf einen konkreten Arbeitsplatz vor der Arbeitsaufnahme möglichst zuverlässig zu bestimmen und in „Heller und Pfennig“ zu berechnen, ist auf die Mitwirkung der Arbeitsuchenden bezüglich ihrer beruflichen Kompetenzen und möglichen Defizite eigentlich nicht zu verzichten.

Darüber hinaus ist zu vermuten, dass der Umgang mit Eingliederungszuschüssen seitens der Agenturen und Grundsicherungsstellen und der Betriebe Einfluss auf die Einstellung der Arbeitsuchenden gegenüber dem Instrument sowie dem geförderten Betrieb haben kann. Wird das Förderungsangebot bzw. -begehren überzeugend erläutert und begründet, ist von einer größeren Akzeptanz auszugehen, als bei einer unzureichenden Argumentation, wie die Gespräche mit den geförderten Beschäftigten zeigen (s. u.).

Vor diesem Hintergrund ist es keineswegs trivial, die Sichtweise der Arbeitsuchenden bzw. geförderten Beschäftigten und ihre Erfahrungen in eine Implementationsanalyse einzubeziehen. Von besonderem Interesse in der vorliegenden Untersuchung sind ihr Umgang mit informell oder verbindlich zugesagten EGZ-Förderungen im Rahmen von Bewerbungsverfahren sowie ihre Einschätzungen und Erfahrungen hinsichtlich möglicher Chancen, aber auch Stigmatisierungsrisiken beim Einsatz dieses Instruments.

Zentrale Fragen, die in den folgenden Abschnitten behandelt werden, sind:

- Wie wurde die geförderte Beschäftigung gesucht und gefunden und welchen Stellenwert hatte der Eingliederungszuschuss darin?
- Was hat aus Sicht der geförderten Beschäftigten zur Förderung geführt und inwiefern bestanden von ihrer Seite Mitwirkungsmöglichkeiten?
- Welche Stigmatisierungsbefürchtungen oder -erfahrungen haben sie hinsichtlich der Förderung mit Eingliederungszuschüssen?
- Welche Erfahrungen haben sie mit der Arbeitsagentur bzw. Grundsicherungsstelle bezüglich der allgemeinen Beratungs- und Vermittlungsarbeit sowie im Zusammenhang mit der EGZ-Förderung?
- Wie schätzen sie das Instrument Eingliederungszuschuss allgemein ein und welche Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung und Anwendung sehen sie?

#### *Die geförderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Untersuchung*

Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner erfolgte nicht unter repräsentativen Gesichtspunkten, die Zusammensetzung der Untersuchungsgruppe er-

gab sich in gewisser Weise zufällig (siehe Abschnitt 4.2.3). Die Gruppestuktur ist in verschiedener Hinsicht heterogen. Das Spektrum der beruflichen Bildungsabschlüsse umfasst sowohl diverse berufliche Ausbildungsgänge als auch einige hochschulische Studienabschlüsse. Ein Teil der Teilnehmenden weist Erwerbsbiografien auf, die gekennzeichnet sind von kontinuierlicher Erwerbstätigkeit im erlernten Beruf mit nur wenigen und/oder kurzen Unterbrechungen, andere haben wechselnde Tätigkeiten in verschiedenen Bereichen ausgeübt und/oder längere Phasen der Erwerbsunterbrechung, beispielsweise durch Arbeitslosigkeit oder die Konzentration auf Familienarbeit, erlebt. Ein kleiner Teil ist aktuell wieder arbeitslos, ein Teilnehmer bezieht vorzeitig Altersrente. Der überwiegende Teil ist erwerbstätig, entweder im EGZ-geförderten oder bereits in einem anderen Betrieb. Die Beschäftigung entspricht überwiegend der Berufsausbildung oder der Berufserfahrung, zum Teil werden auch berufsfremde Tätigkeiten ausgeübt. Bei den Beschäftigungsverhältnissen handelt es sich sowohl um vollzeitige als auch um freiwillig oder unfreiwillig teilzeitige Beschäftigungen. Über die gesundheitliche Situation ist kaum etwas bekannt, da dies nicht Bestandteil des untersuchungsrelevanten Fragenkatalogs war; einige der Teilnehmenden berichteten jedoch von sich aus offen über arbeitsmarktrelevante gesundheitliche Probleme oder Behinderungen wie zurückliegende psychische Erkrankungen oder erhebliche Seh- und Hörbehinderungen sowie Lernschwierigkeiten. Das Geschlechterverhältnis unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern war insgesamt ausgewogen (52 Prozent Frauen, 48 Prozent Männer).

Über die Struktur der Teilnehmenden an den *Gruppendiskussionen* (zwei Drittel aller Befragten) liegen einige weiter gehende Informationen vor, die mithilfe eines Fragebogens erhoben wurden (siehe Tabelle 10). Zwei Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer war 50 Jahre oder älter, nahezu ein Fünftel 60 Jahre oder älter. Insofern erstaunt es nicht, dass immerhin ein Drittel der Teilnehmenden angab, mit einem Eingliederungszuschuss für Ältere gefördert worden zu sein. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Teilnehmenden über ihre je individuellen Förderkonditionen wenig bzw. wenig konkret informiert sind, wie die Gespräche gezeigt haben (s. u.). Ihre geringe Kenntnis bezüglich der Fördervariante – immerhin fast die Hälfte haben keine Angabe hierzu gemacht – scheint stärker von Erläuterungen der Vermittlungsfachkräfte oder ihren eigenen Erklärungsversuchen geprägt zu sein, als von den tatsächlichen gesetzlichen Grundlagen. Dies ist nicht erstaunlich, da gerade für die Förderung von Arbeitsuchenden ab 50 Jahre grundsätzlich drei verschiedene Eingliederungszuschüsse zur Verfügung stehen: Eingliederungszuschuss für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen (§ 218 Abs. 1 SGB III), Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f SGB III), Eingliederungsgutschein für Ältere (§ 223 SGB III). Zur

Frage nach der Förderhöhe haben rund 60 Prozent der Teilnehmenden keine Angaben gemacht, vermutlich auch hier aufgrund mangelnder Kenntnis. Die übrigen Teilnehmenden gaben entweder den prozentualen Anteil vom Bruttoeinkommen oder den absoluten Förderungsbetrag an. Im ersten Fall betrug die Förderung im Regelfall 50 Prozent des individuellen Bruttoeinkommens, im zweiten Fall lag sie überwiegend im Bereich von unter 400 Euro monatlich. Bezüglich der Förderdauer haben vier Fünftel der Teilnehmenden Angaben gemacht. Hier überwogen Standardförderdauern von sechs und zwölf Monaten. Fast die Hälfte der Teilnehmenden war vor der Aufnahme der geförderten Beschäftigung länger als ein Jahr, ein Fünftel länger als zwei Jahre arbeitslos. Gut ein Viertel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gab an, während der Arbeitslosigkeit entweder allein Leistungen nach SGB II oder ergänzend zu Leistungen nach SGB III (sogenannte „Aufstocker“) erhalten zu haben. Mehr als die Hälfte hatte allein Leistungen nach SGB III bezogen. Fast zehn Prozent gaben an, gar keine Leistungen erhalten zu haben; sie gehören wahrscheinlich zur Gruppe der sogenannten Nichtleistungsbeziehenden, die ebenfalls im SGB III geführt werden. Zusammengefasst wurden so knapp zwei Drittel der Teilnehmenden vor Aufnahme der geförderten Beschäftigung von Vermittlungsfachkräften in Arbeitsagenturen und gut ein Viertel in Grundsicherungsstellen beraten.

Tabelle 10: Teilnehmende an den Gruppendiskussionen nach Strukturmerkmalen

	absolut	in %
<b>Insgesamt</b>	<b>32</b>	<b>100,0</b>
<b>nach Altersgruppen</b>		
20–29 Jahre	2	6,3
30–39 Jahre	2	6,3
40–49 Jahre	6	18,8
50–59 Jahre	16	50,0
60–63 Jahre	6	18,8
<b>nach EGZ-Variante</b>		
Standard-EGZ	6	18,8
EGZ-Ältere	10	31,3
Sonstiges	2	6,3
keine Angabe	14	43,8

Fortsetzung Tabelle 10		
	absolut	in %
<b>nach Förderhöhe</b>		
in Prozent vom Brutto-Einkommen		
30 %	1	3,1
50 %	5	15,6
in absoluten Beträgen		
bis 400 €	4	12,5
400–800 €	2	6,3
800–1.200 €	1	3,1
keine Angabe	19	59,4
<b>nach Förderdauer</b>		
3 Monate	2	6,3
6 Monate	9	28,1
7–11 Monate	2	6,3
12 Monate	13	40,6
keine Angabe	6	18,8
<b>nach Dauer der Arbeitslosigkeit vor der geförderten Beschäftigung</b>		
keine Arbeitslosigkeit	1	3,1
unter 2 Wochen	0	0
2 Wochen bis unter 3 Monate	3	9,4
3 Monate bis unter 6 Monate	4	12,5
6 Monate bis unter 12 Monate	8	25,0
1 Jahr bis unter 2 Jahre	8	25,0
2 Jahre und länger	7	21,9
keine Angabe	1	3,1
<b>nach Leistungsbezug</b>		
Leistungen nur nach SGB II (ALG II)	6	18,8
Leistungen nach SGB II+III	3	9,4
Leistungen nur nach SGB III (ALG I)	18	56,3
kein Leistungsbezug	3	9,4
keine Angabe	2	6,3
Quelle: Eigene Befragung; eigene Darstellung.		



## *Wege in die geförderte Beschäftigung*

### *Suchwege*

Für alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer schien die Ausübung einer Erwerbsarbeit und die Suche danach selbstverständlicher Bestandteil ihrer (aktuellen) Lebensplanung zu sein. Um bekannte oder auch verborgene Stellenangebote zu entdecken, nutzten sie unterschiedlichste Wege und Quellen und waren in hohem Maße kompromissbereit.

Neben der klassischen Strategie – der Sichtung von Stellenanzeigen in Zeitungen – wurden häufig Stellenportale im Internet genutzt. Darüber hinaus erhielten sie Stellenangebote seitens der Arbeitsagenturen oder Grundsicherungsstellen. Quantität und Qualität der vorgeschlagenen Angebote variierten sehr stark, unabhängig davon reagierten die Teilnehmenden jedoch regelmäßig mit Bewerbungen darauf (s. u.). Einige wurden auch direkt von Betrieben kontaktiert. Dabei war ihnen nicht immer bekannt, auf welche Weise die Betriebe von ihrem Bewerberprofil erfahren und ihre Kontaktdaten erhalten hatten, vermuteten jedoch das Internetportal der Arbeitsverwaltung als Quelle der Information.

Neben diesen eher reagierenden Verfahren beschritten die Teilnehmenden vielfältige eigenaktive Wege, um von möglichen Stellenvakanzen zu erfahren oder auf ihre Arbeitsuche hinzuweisen. Hierzu gehörte in der Regel die Kontaktierung von Bekannten und insbesondere von ehemaligen Arbeitskolleginnen und -kollegen oder früheren Arbeitgebern. Einige Teilnehmende berichteten von Initiativbewerbungen in mehr oder minder umfangreicher Zahl an Betriebe, die ihnen im Stadtgebiet als potenzielle zukünftige Arbeitgeber aufgefallen waren oder deren Adressen sie dem Telefonbuch entnommen hatten. Ein Gesprächspartner trug seine Initiativbewerbung direkt persönlich vor, was in seinem Bereich, dem Handwerk, eine durchaus gängige Praxis ist.

Die Stellensuche war für einen Teil der Gesprächspartnerinnen und -partner davon geprägt, in welchem Umfang sie sich von den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen unter Druck gesetzt fühlten. Aus Angst vor konkreten Sanktionen, aber auch um das allgemeine Stressniveau zu reduzieren, reagierten sie in der Regel auf alle Stellenangebote seitens der Arbeitsverwaltungen und unabhängig davon, ob diese ihrem Qualifikationsprofil oder der gewünschten Tätigkeit, dem Arbeitsvolumen oder der Vergütung entsprachen. Vergleichbares gilt für Stellenangebote anderer Quellen, die zum Teil nur deshalb berücksichtigt wurden, um den quantitativen Vorgaben der Vermittlungsfachkräfte an nachzuweisenden Eigenaktivitäten zu genügen. Die eigeninteressierte Stellensuche orientierte sich deutlich stärker an den je individuellen Vorstellungen, diese waren jedoch ausgesprochen flexibel. Das Spektrum der berücksichtigten Stellenangebote war in der Regel re-

lativ weit gefächert und umfasste sowohl den erlernten bzw. zuletzt ausgeübten Beruf als auch mehr oder minder benachbarte Tätigkeitsfelder; zum Teil wurde die Arbeitsuche auch auf vollkommen berufsfremde Tätigkeitsfelder einschließlich unterwertiger Beschäftigung ausgeweitet. Auch bezüglich des Arbeitsvolumens sowie der Vergütung bestand Bereitschaft zu teilweise erheblichen Abstrichen. Anstelle der gewünschten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ließen sich Teilnehmende (zunächst) auf sogenannte Minijobs und Vollzeitinteressierte auf teilzeitige Beschäftigungsverhältnisse ein, um den Wiedereinstieg zu ermöglichen; zum Teil wurden auch niedrige Gehaltsangebote akzeptiert, um die Einstellung nicht zu gefährden.

#### *Bewerbungs- und Auswahlverfahren*

Aus den Beiträgen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer lassen sich die Bewerbungs- und Auswahlverfahren, die in die geförderte Beschäftigung geführt haben, überwiegend nicht in ihrer *gesamten* Abfolge rekonstruieren; es zeigen sich jedoch typische Konstellationen.

In einigen Fällen war vor der Einstellung das klassische zweistufige Verfahren von schriftlicher Bewerbung und Vorstellungsgespräch zu durchlaufen: Auf der Grundlage ihrer Bewerbungsunterlagen wurden sie zunächst in den Kreis derjenigen aufgenommen, die für einen näheren Vergleich zu einem persönlichen Vorstellungsgespräch eingeladen wurden. Hier galt es, in der Konkurrenz mit anderen Bewerberinnen und Bewerbern den potenziellen Arbeitgeber von den eigenen Qualitäten und der besonderen Eignung für die zu besetzende Stelle zu überzeugen. Einer der Teilnehmer wurde zusammen mit einer ganz kleinen Zahl von Bewerberinnen und Bewerbern zu einer zweiten Gesprächsrunde eingeladen, in der als zusätzliches Auswahlkriterium eine Arbeitsprobe abzulegen war. Eine Variante des zweistufigen Verfahrens zeigt sich in den Fällen der Kontaktaufnahme durch Betriebe, die ohne eine vorangegangene schriftliche Bewerbung die Arbeitsuchenden direkt zu Vorstellungsgesprächen einluden. Hier kann davon ausgegangen werden, dass die Einladung auf Grundlage der Bewerberprofile erfolgte, die im Internetportal der Agenturen und Grundsicherungsstellen eingestellt sind und die, vergleichbar üblichen Bewerbungsunterlagen, bereits zentrale Informationen über den beruflichen Hintergrund der Arbeitsuchenden enthalten und so eine Vorauswahl ermöglichen, die sonst anhand schriftlicher Bewerbungsunterlagen erfolgt.

Einige Teilnehmende betonten den *persönlichen* Erstkontakt zum Arbeitgeber, der in gewisser Weise bereits ein Vorstellungsgespräch sein kann. In einigen Fällen entstand dieser im Rahmen einer Jobmesse, auf dessen Grundlage die Arbeitsuchenden zu einem späteren Zeitpunkt von einstellungsinteressierten Betrieben kontaktiert wurden. Ein Teilnehmer trug sein Arbeitsangebot initiativ und persön-

lich potenziellen Arbeitgebern vor. Ob und ggfs. zu welchem Zeitpunkt in diesen Fällen auch schriftliche Bewerbungsunterlagen vorgelegt und weitere Gespräche im Sinne klassischer Vorstellungsgespräche geführt wurden, ist nicht bekannt. Ein anderer Teilnehmer wurde im Zuge einer telefonischen Nachfrage zum Stellenangebot direkt zu einem Gespräch eingeladen, in dessen Rahmen er seine Bewerbungsunterlagen vorlegte. In einigen Fällen waren den Arbeitgebern die Arbeitsuchenden aus vorherigen Praktika im Unternehmen oder aus privaten Zusammenhängen bereits bekannt. Inwiefern hier noch das klassische zweistufige Auswahlverfahren durchgeführt wurde, ist nicht bekannt, erscheint aber zumindest für den ersten Fall – Einstellung nach Praktikum – wenig wahrscheinlich, da arbeitgeberseitig Kenntnisse bezüglich der Leistungsfähigkeit und vermutlich auch der beruflichen Biografie der Bewerberin oder des Bewerbers bereits bestanden.

Um das Auswahlverfahren in ihrem Sinne zu beeinflussen, hatten einige der Teilnehmenden, die über die Möglichkeit einer EGZ-Förderung informiert waren, darauf bereits in den schriftlichen Bewerbungsunterlagen, andere erst im Rahmen des Vorstellungsgesprächs hingewiesen. Die Betriebe reagierten überwiegend zunächst scheinbar desinteressiert bzw. nahmen die Förderungsmöglichkeit zur Kenntnis, ohne weiter darauf einzugehen (s. u.).

### *Testverfahren*

Für einige der Teilnehmenden lag vor dem Abschluss des Arbeitsvertrages für die geförderte Beschäftigung eine mehr oder weniger lange Testphase, in der der Betrieb aus ihrer Sicht ihre Leistungsfähigkeit überprüfen wollte. Eine schwerbehinderte Teilnehmerin berichtete von einer dreimonatigen Probearbeitsphase (vermutlich Probebeschäftigung nach § 238 SGB III), ein anderer Teilnehmer von einem vierwöchigen Praktikum im Betrieb (vermutlich Maßnahme beim Arbeitgeber nach § 46 Abs. 2 S. 2 SGB III). Insgesamt wurde arbeitgeberseitig von dieser Form der Erprobung relativ selten Gebrauch gemacht.

Allerdings waren einigen Betrieben die Bewerberinnen und Bewerber bereits durch ein Praktikum bekannt, das diese als Bestandteil einer außerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahme bei ihnen absolviert hatten. Hier war eine weitere Testphase nicht erforderlich, da der Arbeitgeber bereits Kenntnisse bezüglich der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Arbeitsuchenden hatte.

### *Einstellungsgründe und Stellenwert des Eingliederungszuschusses*

Kommt es zur Einstellungszusage bzw. zum Abschluss eines Arbeitsvertrages, wird mit den neuen Beschäftigten in der Regel nicht über die Gründe für die Auswahlentscheidung gesprochen. Aus diesem Grund konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer überwiegend nur Vermutungen zu den konkreten Einstellungsgründen

äußern, was Relevanz für den aktiven Einsatz von Eingliederungszuschüssen im Sinne der Selbstvermarktung erhält (s. u.). Neben der fachlichen Qualifikation, die zum Teil durch eine vorherige Testphase geprüft und belegt worden war, wurde immer wieder „die stimmige Chemie“, nicht als allein ausschlaggebendes, gleichwohl als relevantes Argument angeführt. Diese Einschätzung korrespondiert mit den Aussagen der befragten Personalverantwortlichen, die ihrerseits betont haben, dass bei der Auswahl neuen Personals darauf geachtet werde, dass „die Neuen ins Team passen“ (vgl. Abschnitt 5.2). Darüber hinaus wurden einige aufgrund akuten Personalbedarfs eingestellt. Dies traf insbesondere auf einzelne Teilnehmerinnen zu, die im Pflegebereich und in medizinischen Assistenzberufen tätig sind. Akuter Personalbedarf spricht dem Grunde nach gegen die Zulässigkeit einer EGZ-Förderung, da die Einstellung wohl auch ohne Förderung erfolgt wäre; zudem handelte es sich um qualifizierte Kräfte. Diese äußerten sich deshalb selbst sehr kritisch hinsichtlich der Legitimität der erfolgten Förderung.

Bezüglich der Bedeutung der EGZ-Förderung für die Einstellungsentscheidung konnten die Teilnehmenden mit wenigen Ausnahmen ebenfalls keine verlässlichen Aussagen machen, da dies im Auswahl- und Einstellungsverfahren in der Regel nicht Gesprächsgegenstand gewesen war. Überwiegend bestand jedoch den Eindruck, dass der Eingliederungszuschuss keine bzw. keine bedeutende Rolle bei der Auswahlentscheidung gespielt hatte. Sicher ist dies zunächst in den Fällen, in denen die Arbeitsuchenden Arbeitgeber erst *nach* der Einstellungsusage über die Förderungsmöglichkeit informierten. Zutreffend dürfte dies aber auch in den Fällen sein, in denen sie die Förderungsmöglichkeit bereits im Vorstellungsgespräch thematisierten, soweit die Personalverantwortlichen darauf entweder zurückhaltend reagierten und die Inanspruchnahme der Förderung zunächst ablehnten oder sie interessiert schienen, den Eingliederungszuschuss „gerne mitzunehmen“, ohne dass es ihre Entscheidung grundsätzlich beeinflusst hätte. Einige Teilnehmende waren von ihren Arbeitgebern *vor* Abschluss des Arbeitsvertrages über deren Förderanfrage informiert und zugleich einer Einstellung auch ohne Förderusage versichert worden.

Bei einigen der Gesprächspartnerinnen und -partner war ihre Einstellung explizit von einer Förderung abhängig. Zum Teil hatten Betriebe frühzeitig, teilweise bereits im telefonischen Erstkontakt nach einer Förderung bzw. unter Hinweis auf die besondere Förderungswürdigkeit älterer Arbeitsuchender nach ihrem Alter gefragt. Andere wiesen im Rahmen ihrer grundsätzlichen Einstellungsusage darauf hin, dass die Einstellung nur realisiert werden könne, wenn eine Förderung erfolge. Bei diesen insgesamt wenigen Betrieben handelte es sich überwiegend um gewerblich tätige, die nach Neugründung oder Betriebserweiterung den Eingliederungszuschuss im Sinne einer „Wirtschaftsförderung“ nutzen wollten; in zwei Fällen handelte es sich um Vereine, die die Eigenmittel für ein Beschäftigungsverhältnis

zur Durchführung sozialer Projektarbeit nicht aufbringen konnten. Die Kenntnis über die Voraussetzung der EGZ-Förderung für eine Einstellung hatte keine erkennbare Auswirkung auf das Verhalten der Arbeitsuchenden im Einstellungsverfahren: Niemand hatte die Bewerbung aufgrund einer subjektiv empfundenen Kränkung zurückgezogen. In den Erzählungen der Teilnehmenden klang im Gegenteil ein gewisses Verständnis für das Verhalten der Arbeitgeber an, insbesondere bei jenen, deren Arbeitgeber mit finanziellen Engpässen argumentiert hatten.

Einige der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfuhren erst bei oder nach der Arbeitsaufnahme von der Förderung, zum Teil durch den Arbeitgeber selbst, zum Teil durch die Standardinformation der Arbeitsverwaltung an geförderte Personen. Auch hier gab es die unterschiedlichsten Vermutungen zur Bedeutung der Förderung für die Einstellung (unwichtig – gern genommen – ausschlaggebend), die jedoch nicht durch konkrete Arbeitgeberäußerungen gestützt sind. Vielmehr handelt es sich um vage Eindrücke, die teilweise nicht näher begründet wurden, teilweise abgeleitet wurden aus den allgemeinen betrieblichen Rekrutierungsstrategien, von denen die geförderten Beschäftigten nach ihrer Einstellung Kenntnis erhielten.

Insgesamt zeigen die Berichte der Befragten, dass zum einen sehr unterschiedliche Wege und Strategien bei der Arbeitsuche verfolgt werden und sie dabei zum anderen mit sehr unterschiedlichen Rekrutierungspraxen der Betriebe konfrontiert waren. Auch im Umgang mit einer vorab in Aussicht gestellten oder zugesagten EGZ-Förderung seitens der Arbeitsverwaltungen wählten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unterschiedliche Strategien, die im Wesentlichen bestimmt waren von der Einschätzung des Instrumentes allgemein (Chance oder Stigma) sowie in seiner Wirkung auf potenzielle Arbeitgeber. Dies zeugt auch von einer zutreffenden Wahrnehmung von Einstellungsprozessen, da sowohl die Bedeutung einer EGZ-Förderung generell als auch die Wirkung einer offensiven Selbstvermarktung für den Erfolg – die Einstellung – von den individuellen Sichtweisen der Personalverantwortlichen abhängen.

Aus diesem Grund kann es keine universell gültige Strategie für den Einsatz von Eingliederungszuschüssen in Bewerbungsverfahren geben. Im Einzelfall könnten eventuell stellenorientierte Vermittlungskräfte Empfehlungen aussprechen, da sie die von ihnen betreuten Betriebe und deren Rekrutierungsstrategien möglicherweise gut genug kennen. Allerdings werden Eingliederungszuschüsse gerade auch deshalb vorab in Aussicht gestellt oder verbindlich zugesagt, dass Arbeitsuchende sich eben auch auf Stellenangebote von Betrieben bewerben können, die den Arbeitsverwaltungen nicht bekannt sind. Insofern bleibt der Umgang mit Eingliederungszuschüssen im Bewerbungsverfahren immer mit gewissen Risiken behaftet: Bringen Arbeitsuchende die Förderungsmöglichkeit offensiv ein, weil sie fälschlicherweise ein besonderes, einstellungsförderliches Interesse des potenziellen Ar-

beitgebers an der finanziellen Zuwendung vermuten, können sie sich damit ebenso um Einstellungschancen bringen wie jene, die aus unbegründeter Sorge vor einer stigmatisierenden Wirkung die Förderungsmöglichkeit gar nicht thematisieren. Über diese Risiken und Chancen müssen Arbeitsuchende von den Vermittlungsfachkräften dahin gehend informiert und beraten werden, dass sie eine individuelle, für sich selbst und das jeweilige Bewerbungsverfahren stimmige Strategie entwickeln können. Aus den Gesprächen mit Personalverantwortlichen bezüglich der Bedeutung von Eingliederungszuschüssen in Rekrutierungsprozessen als auch den Gesprächen mit geförderten Beschäftigten über ihre Erfahrungen mit Arbeitgebern und der EGZ-Förderungsmöglichkeit scheint jedoch der zurückhaltende Einsatz ein tendenziell geringeres Risiko verschenkter Chancen zu beinhalten als ein offensiver.

### *Der konkrete Förderfall*

#### *Zustandekommen des Förderfalls*

Eine EGZ-Förderung kann grundsätzlich von allen drei am Fördergeschehen beteiligten Akteursgruppen initiiert werden.<sup>54</sup>

Die *Vermittlungsfachkräfte* der Arbeitsagenturen oder Grundsicherungsstellen können auf Stellenangebote der Betriebe Bewerberinnen oder Bewerber, die aus ihrer Sicht nicht allen Anforderungen des Arbeitgebers genügen, direkt mit einem Förderangebot vorschlagen. Diese Variante kommt in der Praxis selten vor, wie die Gespräche in den Arbeitsverwaltungen und Betrieben zeigen (siehe Abschnitte 5.1.2, 5.1.3, 5.2); von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Gruppendiskussionen und Einzelinterviews berichtete niemand über eine auf diesem Wege initiierte Förderung.

Teilweise thematisierten die *Arbeitsuchenden* selbst die Fördermöglichkeit gegenüber den Betrieben, entweder bereits im Bewerbungsschreiben, häufiger jedoch erst im Vorstellungsgespräch, seltener nach der Einstellungszusage. Sie selbst hatten auf unterschiedlichen Wegen von der Förderungsmöglichkeit erfahren. Zum Teil waren sie von den Vermittlungsfachkräften informiert und eingeladen bzw. aufgefordert worden, den Eingliederungszuschuss im Sinne der Selbstvermarktung zu nutzen. Zum Teil hatten sie selbst bei den Vermittlungsfachkräften nachgefragt – nach allgemeinen Förderungsmöglichkeiten oder konkret nach einem Eingliederungszuschuss, in einem Fall auch speziell nach einem Eingliederungsgutschein. Die Nachfrage war möglich, weil sie über Eingliederungszuschüsse zumindest allgemein bereits informiert waren, durch diese oder andere Vermittlungsfachkräfte, durch Bildungsträger, Freunde und Bekannte, aber auch durch in den Arbeitsverwaltungen ausliegendes Informationsmaterial oder in Erinnerung an früher erfolgte Förderungen.

---

<sup>54</sup> Antragsteller kann jedoch nur der einstellende Betrieb sein.

Ein großer Teil der Gesprächspartnerinnen und -partner hatte nicht selbst den Eingliederungszuschuss in das Bewerbungsverfahren eingebracht; vermutlich wurde hier eine Förderungsanfrage seitens der *Betriebe* gestellt. Dabei wurden sie in Einzelfällen von ihrem jeweiligen Arbeitgeber um ihr Einverständnis oder eine Stellungnahme gebeten, mehrheitlich wurden sie nachträglich über die Förderungszusage informiert, teilweise erst durch die Standardinformation der Arbeitsverwaltung.

### *Kenntnis der Förderungsbedingungen und Mitwirkung an deren Festlegung*

Über die Förderungskonditionen von Eingliederungszuschüssen im Allgemeinen sowie in ihrem je individuellen Fall zeigten sich die Teilnehmenden weitgehend uninformiert.

Als Grund für die Förderungsmöglichkeit bzw. -zusage seitens der Arbeitsverwaltung wurde häufig das Alter genannt, teilweise auch die Dauer der Arbeitslosigkeit oder eine längere Erwerbsunterbrechung zugunsten der Familienarbeit. Dabei war nicht immer eindeutig erkennbar, ob es sich um seitens der Vermittlungsfachkräfte explizierte Förderungsgründe handelte, oder um auf Gesprächen mit ihnen basierende Interpretationen seitens der Arbeitsuchenden. Insbesondere die älteren Teilnehmerinnen und Teilnehmer wiesen häufiger nachdrücklich auf die mit dem Alter verbundenen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt hin, ohne dass deutlich wurde, inwieweit es sich hierbei um persönliche Erfahrungen handelte. Einige der Teilnehmenden waren über die Förderungsgründe nicht informiert. Auch die EGZ-Variante, mit der ihre Einstellung gefördert worden war, fußend auf den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen und damit rückschließbar auf mögliche Förderungsgründe, war den Teilnehmenden durchweg nicht bekannt.

Häufig konnten sie Angaben zur konkreten Förderdauer, seltener zur Förderhöhe machen (s. o.). Über das Bestehen einer Nachbeschäftigungspflicht in ihrem je individuellen Fall waren sie überwiegend nicht bzw. nicht zutreffend informiert.

Die große Unwissenheit über die konkreten Förderungshintergründe und -konditionen erstaunt nicht, wenn man berücksichtigt, dass Arbeitsuchende in der Praxis überhaupt nicht in die Verhandlungen um einen Eingliederungszuschuss einbezogen werden. Sie werden nicht um ihre Einschätzung gebeten, wenn es um die Konkretisierung von Minderleistungen oder Eingliederungserfordernisse geht. Zwar können sie, wie die Vermittlungsfachkräfte, die Anforderungen an einem konkreten Arbeitsplatz nicht sicher beurteilen; dies ist Sache der Betriebe und von ihnen überzeugend darzulegen. Jedoch können sie besser als die Vermittlungsfachkräfte (nach einem mehr oder minder detaillierten Profiling) und besser als die Betriebe (nach Sichtung von Bewerbungsunterlagen und Bewerbern) ihre allgemeinen und speziellen beruflichen Kompetenzen und möglichen Defizite darlegen. Auf diese Weise könnten sie dazu beitragen, dass Vermittlungsfachkräfte mögliche Minder-

leistungen bzw. Eingliederungserfordernisse identifizieren und in ihrem Umfang und in Folge auch das Volumen des Nachteilsausgleichs in Form eines Eingliederungszuschusses zutreffender bestimmen könnten.

Über die mangelnde Beteiligung bei der Konkretisierung der EGZ-Förderung hinaus werden sie auch nicht als Betroffene angehört: es wird *über* sie, aber nicht *mit* ihnen gesprochen. Auf diese Weise werden sie ihres Subjektcharakters beraubt und in den Verhandlungen zwischen Vermittlungsfachkräften und Betrieben zu Objekten degradiert. Der Verlust von Mitwirkungsmöglichkeiten in eigenen Angelegenheiten entspricht zudem weder dem „Kunden“-Verständnis noch dem Aktivierungsparadigma von SGB III und SGB II, welches die Eigenverantwortung der Arbeitsuchenden und ihre Mitwirkungspflicht in besonderer Weise betont.

Die mangelnde Beteiligung im Verfahren wurde seitens der Teilnehmenden in der Regel weder eigeninitiativ noch auf konkretes Nachfragen hin kritisiert. Hierfür kann es verschiedene Gründe geben. Zunächst könnte es an den bislang mangelnden Gelegenheiten reflexiver Auseinandersetzung hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit Arbeitsverwaltungen und Betrieben liegen. Zudem gehören Ohnmachtsgefühle gegenüber Vermittlungsfachkräften bzw. Arbeitsverwaltungen häufig zum Erfahrungsschatz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Neben dem eher unterschwellig wirkenden Druck der gesetzlich definierten Aktivierungsgrundlagen (Erwerbspflicht, Zumutbarkeit) berichteten einige auch von konkreten „Drohkulissen“ seitens der Vermittlungsfachkräfte. Dabei handelte es sich insbesondere um sanktionsbewehrte Verhaltensanforderungen zur Arbeitsuche, wie quantitative Vorgaben zu Bewerbungen, aber auch zur Teilnahme an Maßnahmen wie Bewerbungstrainings oder Weiterbildungen. Im Vergleich hierzu mag die mangelnde Beteiligung an Maßnahmen mit potenziell positivem Charakter, wie es Eingliederungszuschüsse sind, zunächst in den Hintergrund treten. An einer anderen Stelle im Gesprächsverlauf zeigt sich jedoch, dass dies durchaus wahrgenommen und kritisch beurteilt wird, wenn im Zusammenhang mit der Idee eines Eingliederungsgutscheines die Aspekte der damit einhergehenden Selbstbestimmung und Informiertheit betont werden.

„Das würde bedeuten, dass den Arbeitsuchenden auch ein gewisses Maß an Würde und Selbstbestimmung zurückgegeben würde. [...] Also, wenn das von mir als Arbeitsuchende ausgehen würde, dann würde ich das mit dem Eingliederungsgutschein auf jeden Fall gutheißen; auf jeden Fall“ (IIIa-GD2-237-239).

„Und mit dem Gutschein fände ich, wenn ich das von meiner Seite bringen könnte, besser, als wenn der Chef mit dem Arbeitsamt da wieder dann. Die verhandeln sowieso schon jeder mit jedem so viel; und dies und jenes. Und man steht da außen vor, und weiß gar nix“ (IIIa-GD2-255).



### *Eingliederungszuschuss: Chance oder Stigma?*

Ob Arbeitsuchende die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss als Chance oder als Stigma wahrnehmen oder erleben, wird von ihren eigenen grundsätzlichen Einstellungen, maßgeblich aber auch von ihren Erfahrungen mit Arbeitgebern bzw. geförderten Beschäftigungsverhältnissen beeinflusst. Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern lassen sich drei Typen identifizieren, die sich in ihren grundsätzlichen Einschätzungen zu Eingliederungszuschüssen unterscheiden.

#### *Eingliederungszuschuss als Chance*

Für einen Teil der Gesprächspartnerinnen und -partner standen die Chancen, die der Eingliederungszuschuss bei der Jobsuche bietet, vorbehaltlos im Vordergrund. Unter ihnen waren insbesondere Ältere, die sich allein aufgrund ihres Alters Vorbehalten der Arbeitgeber ausgesetzt sehen, insbesondere der pauschalen und ungerechtfertigten Unterstellung verminderter Leistungsfähigkeit. Aus ihrer Sicht kann der Eingliederungszuschuss dazu beitragen, Arbeitgebern diese Vorbehalte zunächst „abzukaufen“ und ihnen selbst dadurch die Gelegenheit verschaffen, *on the job* den Arbeitgeber von ihrer Leistungsfähigkeit und -bereitschaft zu überzeugen. In dieser Gruppe befinden sich insbesondere jene, die den Eingliederungszuschuss als Selbstvermarktungsinstrument erhalten und ihn mehr oder minder offensiv im Bewerbungsverfahren eingesetzt haben.

#### *Die Uneindeutigen: Vielleicht eine Chance, sicher kein Stigma.*

Einige der Teilnehmenden äußerten keine explizit positive oder kritische Haltung gegenüber einer m EGZ-Förderung. Zum Teil betrachteten sie diese ganz pragmatisch – sie kann bei der Stellensuche helfen und dabei ist es ihnen gleichgültig, wenn der Eingliederungszuschuss der ausschlaggebende Grund für die Einstellung ist. Implizit rückt damit der Chancen-Charakter in den Vordergrund.

„War mir eigentlich auch egal, warum. [...] Hauptsache das Geld ist dann eben geflossen. Oder auch wenn's nur der Grund gewesen ist, dass ich eingestellt wurde, war mir eigentlich völlig relativ egal [...]“ (IIb-GD-206-208).

Andere standen dem Eingliederungszuschuss zumindest aufgeschlossen gegenüber. Hierunter fallen insbesondere jene, die dem Arbeitgeber die Information über die Förderungsmöglichkeit nach einer Einstellungszusage im Sinne einer „Belohnung“ zukommen ließen und in Einzelfällen zur Inanspruchnahme förmlich überredeten.

„Die [der Arbeitgeber] wollten den Zuschuss erst gar nicht in Anspruch nehmen. Das war denen peinlich, wie ein Bettler halt da zu stehen. Das wollten die eigentlich gar nicht. Aber ich habe gesagt: „Sie wären ja eigentlich schön dumm, wenn sie's nicht machen würden“ (Va-AN2-152).

### *Eingliederungszuschuss? Nein danke!*

Ein Teil der Gesprächspartnerinnen und -partner äußerte sich jedoch eher kritisch zum Eingliederungszuschuss. Unter jenen, die den Eingliederungszuschuss ablehnten, waren insbesondere ältere Beschäftigte mit qualifizierter Berufsausbildung und langjähriger Berufserfahrung. Grundlage ihrer Ablehnung war die Verletzung der Reziprozitätsnorm, nach der der Arbeitslohn als Arbeitgeberleistung ihrer Arbeitsleistung entsprechen muss. Dabei spielte nicht (allein) die Höhe ihres Arbeitsentgeltes eine Rolle; selbst bei angemessener Vergütung wird durch den Eingliederungszuschuss die Gegenleistung des Arbeitgebers aus ihrer Sicht ungerechtfertigt reduziert. Wenn weitere Faktoren hinzukommen, insbesondere eine unterdurchschnittliche Vergütung gezahlt oder eine qualifizierte Tätigkeit in einem Mangelberuf ausgeübt wird, kann eine EGZ-Förderung zu außerordentlich starken Gefühlen mangelnder Wertschätzung und Anerkennung und in Folge zur Ablehnung einer EGZ-Förderung führen, wie der Beitrag einer Teilnehmerin zeigt:

„Warum stellt denn ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer ein? Oder warum will er ihn einstellen? Weil er doch den Bedarf hat. Und warum soll er denn dann einen Gutschein dafür kriegen? Also, ich finde: Das wird alles dermaßen hochgepuscht – die brauchen uns doch. Die brauchen unsere Arbeitskraft. Und die sind auf uns angewiesen. [...] Aber wir stellen dermaßen unser Licht unter'n Scheffel. Und wir kriechen da unten rum, und sagen: „Danke, danke, dass ich das alles machen darf für dich, du brauchst mir auch gar nichts dafür zu bezahlen.“ Das ist doch Quatsch, finde ich. Also ich finde: in seltenen Berufen, da sollten wirklich die Leute subventioniert werden, und auch gefördert werden. Und Jugendliche müssen vor allen Dingen gefördert werden, dass die eine Ausbildung, eine vernünftige, machen können und so. Aber doch wir nicht. Wir sind doch Fachkräfte. Wir haben doch alle was gelernt. Und wir, wir stellen der Allgemeinheit unser Wissen zur Verfügung. Und dafür möchten wir auch dann bezahlt werden“ (Ilb-GD-579-581).

Bei anderen Teilnehmenden ist die Ablehnung von EGZ-Förderungen Folge negativer Erfahrungen mit den Leistungszusagen von Arbeitgebern. Mangelnde Berücksichtigung der unterstellten und mit einem Eingliederungszuschuss auszugleichenden Leistungsminderungen im Arbeitsalltag, Niedriglöhne insbesondere bei Zeitarbeitsunternehmen und Kündigungen direkt nach Auslaufen der Förderungen

sind Erfahrungen, die Gefühle von Ausbeutung und missbräuchlicher Nutzung von Eingliederungszuschüssen durch Arbeitgeber hervorrufen und zur Ablehnung des Instruments zumindest in bestimmten Konstellationen führen.

Über stigmatisierende Erfahrungen mit Arbeitgebern in Bewerbungsverfahren *aufgrund* der thematisierten Förderungsmöglichkeit haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht berichtet. Möglicherweise haben sie entsprechende Einschätzungen der Arbeitgeber nicht bemerkt, da diese sie nicht offen geäußert haben. Eine andere Erklärung könnte sein, dass für die überwiegende Zahl der Arbeitgeber ein Eingliederungszuschuss kein Instrument des Nachteilsausgleichs von Minderleistungen und insofern kein Hinweis auf individuelle Leistungsdefizite ist, sondern als „Prämie“ für die arbeitsmarktpolitisch gewünschte Einstellung von Personen aus einer anerkannten Problemgruppe gesehen oder der Eingliederungszuschuss einfach gern „mitgenommen“ wird.

### *Erfahrungen mit der Arbeitsagentur bzw. Grundsicherungsstelle*

Die Erfahrungen mit den Vermittlungsfachkräften der Arbeitsverwaltungen, von denen die Teilnehmenden berichteten, sind ausgesprochen heterogen und decken die gesamte Bandbreite zwischen „freundlich-unterstützend“ und „unverschämte-inkompetent“ ab.

Nur in Einzelfällen waren die Erfahrungsberichte einzelner Teilnehmerinnen und Teilnehmer *ausschließlich* negativ oder positiv; besonders positiv berichteten insbesondere die wenigen Schwerbehinderten von der Unterstützung durch die alternativ oder ergänzend tätigen Integrationsfachkräfte. In der Regel differenzierten die Teilnehmenden sowohl zwischen Themen und Sachverhalten als auch zwischen verschiedenen Vermittlungsfachkräften.

Zentrale kritische Felder waren neben der Qualität der Arbeit der Vermittlungsfachkräfte, beispielsweise bezüglich der (mangelnden) Passgenauigkeit von Stellen- und Maßnahmeangeboten, insbesondere deren geringe Unterstützung bei der Arbeitsuche einerseits und die als überhöht empfundenen Anforderungen an die Arbeitsuchenden selbst andererseits. Letzteres äußerte sich beispielsweise in quantitativen Vorgaben für Bewerbungen, die aus Sicht der Arbeitsuchenden nicht der regionalen Arbeitsmarktlage entsprachen sowie in Versuchen der Vermittlungsfachkräfte, sie in beruhsfremde, unterwertige oder gering entlohnte Tätigkeiten zu drängen. In einer der Gruppendiskussionen gab es mehrheitlich und besonders kritische Äußerungen der Teilnehmenden gegenüber den Vermittlungsfachkräften dieser Region; hier lässt sich nicht einschätzen, inwieweit es sich um ein Phänomen dominanter Meinungsbildung handelt oder Ausdruck einer speziellen lokalen Geschäftspolitik ist.

Neben der Kritik gab es auch Berichte über individuelle und engagierte Beratung, Information und Unterstützung seitens der Vermittlungsfachkräfte. Teilweise äußerten sich die Teilnehmenden sehr anerkennend über deren Bemühungen, ihnen bei der Jobsuche und Arbeitsaufnahme behilflich zu sein, wohl wissend um deren begrenzte Möglichkeiten aufgrund der regionalen Arbeitsmarktlage.

*Anregungen zur Verbesserung der Ausgestaltung und Handhabung von Eingliederungszuschüssen*

Trotz vielfältiger kritischer Äußerungen der Teilnehmenden bezüglich ihrer individuellen Förderungserfahrung, wird das Instrument Eingliederungszuschuss generell positiv eingeschätzt. Dabei entsprechen die Zielvorstellungen der Gesprächspartnerinnen und -partner nicht unbedingt den gesetzlichen, die ihnen in der Regel auch nicht bekannt sind. Statt des finanziellen Ausgleichs konkreter Minderleistungen sollen Eingliederungszuschüsse aus ihrer Sicht insbesondere dazu dienen, Einstellungshemmnisse zu überwinden, denen bestimmte Personengruppen aufgrund stereotyper Vorbehalte der Arbeitgeber ausgesetzt sind. Hiermit knüpfen sie unwissentlich an das Konzept der Vermittlungshemmnisse an. Der Eingliederungszuschuss bekommt so die Funktion einer Einstellungsprämie, die zumindest in den Fällen faktisch bereits Anwendung findet, in denen Arbeitsuchende Arbeitgeber erst nach der Einstellungszusage über eine Förderungsmöglichkeit informieren.

Die konkreten Vorschläge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hinsichtlich der Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung und Handhabung von Eingliederungszuschüssen basieren im Wesentlichen auf ihren individuellen Erfahrungen mit dem Instrument. Im Mittelpunkt stand das Bestreben, die subjektiv erlebte missbräuchliche Nutzung des Instruments durch eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses direkt nach Ablauf der Förderung zu begrenzen und eine längere Beschäftigungszeit insbesondere für ältere Beschäftigte zu forcieren. Zentrale Anregung war deshalb die Einführung einer generellen Nachbeschäftigungspflicht von *mindestens* gleicher Dauer wie der Förderungsdauer. Eine Nachbeschäftigungspflicht besteht aktuell weder beim Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f SGB III) noch beim selten genutzten Eingliederungsgutschein für Ältere (§ 223 SGB III); im Gegenzug sind allerdings mindestens einjährige Beschäftigungsverhältnisse zu begründen, die über den gesamten Zeitraum gefördert werden. Insofern ist die Minstdauer eines auf diese Weise geförderten Beschäftigungsverhältnisses für Ältere im Regelfall nicht kürzer als für andere Personen mit einer Förderung nach § 218 Abs. 1 SGB III: hier führt eine sechsmonatige Förderung (und längere Förderungen sind eher die Ausnahme) plus einer Nachbeschäftigungspflicht von weiteren sechs Monaten ebenfalls nur zu einer einjährigen Vertragslaufzeit. Um längerfristige Beschäfti-

ungsverhältnisse insbesondere für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu fördern, wurde die Möglichkeit einer längeren Förderung bei abgesenkter Förderhöhe vorgeschlagen.

### *Einschätzungen zum Eingliederungsgutschein*

Darüber hinaus wurde angeregt, die Information der Arbeitsuchenden bezüglich der Förderungsmöglichkeiten mit einem Eingliederungszuschuss zu verbessern, um dem Instrument im Sinne der Selbstvermarktung mehr Bedeutung und Wirkmächtigkeit zu verleihen. Mit diesem Vorschlag wird die Idee des Eingliederungsgutscheins aufgegriffen, zu dem die Einschätzung der Teilnehmenden ebenfalls abgefragt wurde, die sich hier jedoch ausgesprochen ambivalent gezeigt haben. Generell wurde ein Eingliederungsgutschein als Instrument der Selbstvermarktung sehr positiv beurteilt, weil er neben der einem Eingliederungszuschuss vergleichbaren potenziell einstellungsförderlichen Wirkung Arbeitsuchenden die Übernahme einer aktiven Rolle erlaubt, sofern die Entscheidungskompetenz bezüglich des *ob* und *wann* seines Einsatzes bei ihnen liegt. Ablehnend äußerten sich jedoch einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die Konstruktion des Eingliederungsgutscheins als *einzig*e Form von Eingliederungszuschüssen, wenn er als Ermessensleistung ausgestaltet ist, da verhandlungsschwächere Arbeitsuchende möglicherweise in der Auseinandersetzung mit Vermittlungsfachkräften keinen Eingliederungsgutschein erwirken könnten. Die Möglichkeit der Förderanfrage durch die als verhandlungstark eingeschätzten Arbeitgeber sollte deshalb aus ihrer Sicht bestehen bleiben.

### *Fazit: Umgang mit Eingliederungszuschüssen sowie Einschätzungen und Erfahrungen zu Chancen und Stigmatisierungsrisiken*

Die Berichte der Gesprächspartnerinnen und -partner bezüglich ihrer Beteiligung an der Umsetzung von Eingliederungszuschüssen bestätigen die Erkenntnisse aus den Interviews mit den Fach- und Führungskräften in den Arbeitsverwaltungen sowie mit den Personalverantwortlichen in den Betrieben: Eingliederungszuschüsse sind im Wesentlichen Verhandlungsgegenstand zwischen Arbeitsverwaltung und Betrieb, die dritte Akteursgruppe, die Arbeitsuchenden sind nicht bzw. nur in spezifischen Konstellationen eingebunden.

Eine aktive Rolle wird ihnen allein zugestanden bei der Handhabung von informell oder verbindlich zugesagten EGZ-Förderungen als Instrumente der Selbstvermarktung. Ihr Umgang mit diesen Förderungszusagen im Rahmen von Bewerbungsverfahren sowie ihre Einschätzungen und Erfahrungen hinsichtlich möglicher Chancen, aber auch Stigmatisierungsrisiken ist zentrale Fragestellung dieses Teils der Untersuchung. Wie die Praxis zeigt, verwenden Arbeitsuchende den Einglie-

derungszuschuss zum Teil in der gesetzlich und vermittlerisch intendierten Form, indem sie die Förderungsmöglichkeit rechtzeitig im Bewerbungsverfahren thematisieren und damit ein zusätzliches Argument in die Auswahlentscheidung einbringen. Daneben gibt es Arbeitsuchende, die die Information über die Förderungsmöglichkeit erst nach der Auswahlentscheidung im Sinne einer Belohnung an den Arbeitgeber aushändigen. In welcher Weise Arbeitsuchende den Eingliederungszuschuss einsetzen, hängt im Wesentlichen davon ab, ob sie ihn als Chance oder Stigmatisierung wahrnehmen.

Hierfür ist zunächst die *eigene* Einschätzung relevant, die beeinflusst wird von der Argumentation der Vermittlungsfachkräfte bezüglich der Gründe für die Förderungsmöglichkeit: Stehen außerindividuelle Hemmnisse am Arbeitsmarkt im Vordergrund, bei den Gesprächspartnerinnen und -partnern insbesondere die Diskriminierung Arbeitsuchender aufgrund ihres Alters, wird die EGZ-Förderung von einigen als zusätzliche Chance bei der Stellensuche gesehen, indem Arbeitgebern die stereotypen Vorbehalte „abgekauft“ werden und so ein Zeitfenster geschaffen wird für den Beweis ihrer Leistungsfähigkeit. Von anderen hingegen wird die generalisierte Unterstellung mangelnder Leistungsfähigkeit als Abwertung ihrer beruflichen Kompetenzen wahrgenommen, was zu einer ablehnenden Haltung gegenüber der EGZ-Förderung (zumindest in ihrem individuellen Fall) führt.

Neben der eigenen Einschätzung des Instruments sind für den Umgang mit Eingliederungszuschüssen im Bewerbungsverfahren auch Vermutungen über die Bedeutung einer EGZ-Förderung für sowie die Wirkung einer offensiven Selbstvermarktung auf potenzielle *Arbeitgeber* handlungsrelevant: Steht für Arbeitgeber die finanzielle Zuwendung in Form des Eingliederungszuschusses im Vordergrund, wodurch sich Chancen auf eine Einstellung möglicherweise verbessern, oder werden Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Arbeitsuchenden durch den Hinweis auf die Förderungsmöglichkeit erst geweckt und vermindern die Einstellungschancen?

Eine universell gültige Antwort auf die Frage nach der richtigen Selbstvermarktungsstrategie ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen betrieblichen Rekrutierungsmuster und EGZ-Interpretationen nicht möglich. Aufgabe der Vermittlungsfachkräfte muss deshalb sein, Arbeitsuchenden zum einen die Förderungsmöglichkeit überzeugend zu erläutern und sie zum anderen über Chancen, aber auch Risiken so zu beraten, dass diese eine für sich selbst stimmige und auf das jeweilige Bewerbungsverfahren angepasste Selbstvermarktungsstrategie entwickeln, ggfs. aber auch auf die Thematisierung der Förderungsmöglichkeit sanktionsfrei verzichten können.

Keine aktive Rolle können Arbeitsuchende in der überwiegenden Zahl der typischen Förderfälle spielen, in denen Arbeitgeber eine Förderanfrage für eine bereits ausgewählte Person stellen. In den Prozess um die Feststellung von Minderleis-

tungen bzw. Eingliederungserfordernissen sowie deren Konkretisierung und Überführung in konkrete Förderungsvolumina sind sie in der Praxis nicht eingebunden; in der Regel werden sie nur über die Förderungszusage informiert. Der Aushandlungsprozess erfolgt allein zwischen Betrieb und Arbeitsverwaltung, obwohl keiner dieser beiden Akteure über das entscheidungsnotwendige vollständige Wissen um die besonderen Arbeitsplatzanforderungen einerseits *und* die individuellen arbeitsplatzrelevanten vorhandenen und fehlenden Kompetenzen der Arbeitsuchenden andererseits verfügt. Schon aus diesem Grund wäre zumindest eine Rücksprache der Vermittlungsfachkräfte mit den Arbeitsuchenden nach Eingang einer Förderanfrage eines Arbeitgebers unverzichtbar, da sie trotz der strukturell bedingten Wissensdefizite die Verantwortung für eine angemessene Förderung tragen. Vor diesem Hintergrund erscheint es fragwürdig, dass bei der Vergabe von Eingliederungszuschüssen die geforderte „Orientierung am Einzelfall“ tatsächlich realisiert werden kann.

## 5.4 Die Vergabe von Eingliederungszuschüssen als Verhandlung

Aufgrund der Konstruktion der meisten Varianten der Eingliederungszuschüsse als Ermessensleistung ist für die meisten Bewilligungen eine Einzelfallbetrachtung durch die Vermittlungsfachkräfte erforderlich, die über eine Einschätzung hinausgeht, ob die Fördervoraussetzungen vorliegen. Die Ermessensentscheidung erfordert vielmehr, dass die Vermittlungsfachkräfte auch die Betriebe aktiv hinzuziehen. Zum einen müssen Betriebe einerseits Informationen über das beabsichtigte Arbeitsverhältnis liefern und andererseits ihr Förderbegehren begründen. Zum zweiten sind die Vermittlungsfachkräfte daran interessiert, mit den Betrieben Einverständnis über die Förderentscheidung zu erzielen, und zwar auch dann, wenn das Förderbegehren abgeschlagen oder diesem nicht in der gewünschten Höhe entsprochen wurde. Dies erfordert wechselseitig nachvollziehbare Erläuterungen. Vermittlungsfachkräfte haben einen Entscheidungsspielraum, der vor allem „nach oben“ begrenzt ist, und Betriebe haben einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Personalauswahl. Vermittlungsfachkräfte und Betriebe verfolgen unterschiedliche Ziele, die nicht zwangsläufig miteinander kompatibel sind. Während Vermittlungsfachkräfte danach streben, mit dem geringsten Förderaufwand möglichst viele Personen mit Vermittlungshemmnissen in Beschäftigung zu bringen, streben Betriebe danach, möglichst kostengünstig Einstellungen vorzunehmen und so weit wie möglich ihr ursprüngliches Einstellungsverhalten beizubehalten. Aufgrund dieser Konstellation unabhängiger und partiell konfligierender Ziele handlungsautonomer Akteure, die sich aber zu ihrer Zielerreichung aufeinander beziehen und wechselseitig verständigen müssen, sind die Voraussetzungen für Verhandlungen

gegeben, und es ist zu fragen, wie Vermittlungsfachkräfte und Betriebe in diesen Verhandlungen vorgehen, ob sich bestimmte Konstellationen erkennen lassen, welche Auswirkungen sie auf Förderentscheidungen haben und ob sich Rückwirkungen auf Empfehlungen zur Handhabung und Gestaltung von Eingliederungszuschüssen ergeben.

*Die „aktive“ Verhandlungskonstellation: Vermittlungsfachkräfte bieten förderfähige Bewerberinnen und Bewerber an*

Ausgangspunkt der „aktiven“ Verhandlungskonstellation ist eine betriebliche Vermittlungsanfrage, also die Anfrage eines Betriebes nach passenden Arbeitskräften für offene Arbeitsplätze. Wir haben diese Verhandlungskonstellation „aktiv“ genannt, weil die Vermittlungsfachkräfte aufgrund der Anfrage die Möglichkeit haben, die betriebliche Bewerberlage zu beeinflussen und förderfähige Personen zu platzieren. Hierbei sehen sich die Vermittlungsfachkräfte aber in einem Dilemma: Bieten sie ausschließlich förderfähige Personen an, dann müssen sie riskieren, dass der Betrieb auf das Angebot an Bewerbern verzichtet und längerfristig eventuell gar nicht mehr die öffentliche Arbeitsverwaltung in Anspruch nimmt. Bieten sie hingegen ausschließlich die ohne Eingliederungszuschuss aussichtsreichsten Personen an, vergeben die Vermittlungsfachkräfte die Chance, „aktiv“ die Bewerberauswahl zugunsten vermittlungsgestützter Personen zu beeinflussen. Doch der Handlungsauftrag an die Vermittlungsfachkräfte umfasst beides: die Betriebe mit den benötigten Arbeitskräften zu versorgen und einen Chancenausgleich unter den Arbeitsuchenden herbeizuführen.

In der Praxis orientieren sich die Vermittlungsfachkräfte zunächst und hauptsächlich an den Interessen der Betriebe – oder dem, was sie dafür halten. Denn nicht alle Betriebe geben genaue Hinweise über das benötigte Anforderungs- und Personenprofil. Zwar geben die Vermittlungsfachkräfte an, Auswahlkriterien abzuwehren, die auf eine ungerechtfertigte Diskriminierung von Bewerbern etwa nach Alter und Geschlecht hinauslaufen. Doch sie unterbreiten auch keine Vermittlungsvorschläge von Personen, die sie trotz vorhandener persönlicher Eignung von vornherein als aussichtslos in einem gegebenen betrieblichen Kontext erachten. Arbeitsuchende berichten auch immer wieder davon, von Vermittlungsfachkräften hören zu müssen, dass „ich nichts für Sie tun kann.“ Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Vermittlungsfachkräfte ihre generalisierten Erfahrungen zugrunde legen und die statistische Diskriminierung von Betrieben weiter transportieren.

Eingliederungszuschüsse kommen den Auskünften der Vermittlungsfachkräften zufolge hauptsächlich auf zwei Wegen ins Spiel. Zum einen bieten Vermittlungsfachkräfte mitunter ein Bündel an Bewerbern an, von denen einige einer



„Bestenauswahl“ entstammen und andere ebenfalls geeignet sind, aber eben nicht zu den „Besten“ gehören, doch in Verbindung mit einem Förderangebot ebenfalls ernsthafte Kandidaten in der Bewerberkonkurrenz sein sollen. Zum zweiten werden Bewerber mit Eingliederungszuschüssen dann vorgeschlagen, wenn die Vermittlungsfachkräfte keinen „exakt“ passenden Bewerber identifizieren können. Die fehlende Passung soll dem Arbeitgeber gegenüber mit einem Eingliederungszuschuss kompensiert werden. Beide Wege lassen sich nicht vollkommen gegeneinander abgrenzen. Vor allem aber enthält die Argumentation der Vermittlungsfachkräfte einen logischen Bruch: Auch mit „Bestenauswahl“ ist es möglich, dass selbst die „besten“ Kandidaten nicht exakt passen, und die Vermittlungsfachkräfte legen sich nicht fest, ob die „besten“ verfügbaren Kandidaten grundsätzlich ohne Eingliederungszuschuss angeboten werden oder nicht.

Die Gespräche mit den Vermittlungsfachkräften geben Anlass zu der Vermutung, dass teilweise auch bei einer „Bestenauswahl“ von vornherein Eingliederungszuschüsse angeboten werden. Dies ist relativ ausgeprägt bei Vermittlungsfachkräften der Grundsicherungsstellen (aber nicht auf sie beschränkt), die gegenüber Arbeitgebern die Qualität ihres Arbeitskräftepools im Vergleich zur Agentur demonstrieren wollen. Die Vermittlungsfachkräfte der Grundsicherungsstellen vernachlässigen dabei, dass nur wenige Arbeitgeber die Personalangebote der Agenturen und Grundsicherungsstellen miteinander vergleichen.

Zu nennen ist ein weiterer Weg, dem aber nur ein geringes Gewicht zukommt: Die Umwandlung eines geringfügigen in ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis wird von Vermittlungsfachkräften mitunter mit Hinweis auf einen Eingliederungszuschuss erleichtert. Hier handelt es sich wohl ganz überwiegend um eine „Anerkennungsprämie“ für Arbeitgeber und nicht um einen Ausgleich für Vermittlungshemmnisse und Minderleistungen.

Aus betrieblicher Sicht kommt der „aktiven“ Verhandlungskonstellation – die für sie eine „passive“ ist – relativ geringe Bedeutung zu. Das aktive Angebot einer Fördermöglichkeit hat die Chancen des Betreffenden nach Darstellung der Betriebe nicht grundlegend verbessert. Oft scheint es für die Betriebe nebensächlich zu sein, wer die Förderung bei einer Einstellung ins Spiel gebracht hat.

*Die „reaktive Verhandlungskonstellation“: Betriebe fragen für konkrete Bewerberinnen und Bewerbern nach einer Förderung*

Die zweite Konstellation – Betriebe haben zumindest eine Vorauswahl getroffen und fragen für konkrete Personen um eine Förderung – scheint die dominante Verhandlungskonstellation zu sein. Dies ergibt sich mehrheitlich aus den Äußerungen der Vermittlungsfachkräfte und Führungskräfte in den Arbeitsagenturen, wenngleich

sich dort auch immer wieder Stimmen finden, die der „reaktiven“ Konstellation nur eine nachgeordnete Bedeutung zuschreiben wollen. Aber auch die Betriebe bestätigen, dass dies der hauptsächliche Weg ist, auf dem es zu einer Förderung kommt.

Grundsätzlich erkundigen sich die stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte, welche Gründe es sind, die aus Sicht des Betriebes eine Förderung rechtfertigen. Die betrieblichen Personalverantwortlichen wissen, dass sie stets Gründe vorbringen müssen. Von vornherein aussichtslose Förderanfragen unterlassen sie deshalb. Zeitgleich mit der betrieblichen Förderanfrage informieren sich die stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte über die Person, die eingestellt werden soll. Teilweise geschieht dies durch die Nutzung der Datenbanksysteme, teilweise durch direkten Kontakt mit der zuständigen bewerberorientierten Vermittlungsfachkraft. Bereits beim Blick in die Datenbank wird deutlich, ob die betreffende Person beim jeweiligen Träger registriert ist. Dies ist Voraussetzung, um überhaupt die Anfrage weiter zu bearbeiten. Allerdings ist bei VerBIS der vollständige Einblick in das Profil der betreffenden Person durch die stellenorientierte Vermittlungsfachkraft nicht möglich. Erkennbar ist die Profillage, aus der sich Anhaltspunkte für die Förderung ergeben. Für eine vollständige Einschätzung ist die zuständige bewerberorientierte Vermittlungsfachkraft hinzuziehen. Teilweise gaben bewerberorientierte Vermittlungsfachkräfte an, auch an der Entscheidung zur Höhe und Dauer mitzuwirken, doch im Regelfall dürften dies die stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte selbst entscheiden.

Für eine konsistente Begründung von Eingliederungszuschüssen stellt sich nun das Problem, wie ihre Höhe zu bemessen ist. Faktisch geht es den Betrieben jedoch eher um eine Anerkennung ihres besonderen arbeitsmarktpolitischen Beitrages, den sie in der Einstellung eines Bewerbers mit Vermittlungshemmnissen (oder Eingliederungserfordernissen) sehen, und die Arbeitsverwaltungen sind bereit, diesen Beitrag in einer Höhe, der ihrer Budgetplanung entstammt, anzuerkennen. Würde die Förderhöhe tatsächlich an der realen Minderleistung ausgerichtet, wäre die beobachtete Standardisierung der Förderleistungen gar nicht möglich.

Für die stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte ist sehr wichtig, Gründe für die Notwendigkeit der Förderung zu erfahren. Es gibt ja einen Ermessensspielraum, durch den abgestufte Förderungen möglich sind. Die Minderleistungen konkret nachzuprüfen ist sehr schwer, und es ist praktisch ausgeschlossen, die Auswirkungen der Minderleistungen in die Förderhöhe und -dauer einfließen zu lassen. Trotz aller Flexibilität in der Handhabung sind die geplanten Höhe- und Dauer-Kombinationen dafür nicht flexibel genug, weil sie in fixierten Höhe-Dauer-Kombinationen geplant werden und sich so viel besser steuern lassen. Umso wichtiger sind für die Vermittlungsfachkräfte Kriterien, die z. B. aus den ermessenslenkenden Weisungen stammen, um ihre Förderentscheidung zu begründen.

Im Ergebnis ihrer Abwägung unterbreiten die Vermittlungsfachkräfte dem Betrieb ein Förderangebot. Da es sich um alltägliche Routinen handelt, ist es für die Vermittlungsfachkräfte weder zeitaufwändig noch kompliziert, einen Fördervorschlag zu entwickeln. Dies kann innerhalb eines Telefongesprächs mit dem Betrieb geschehen, oder – bei Rückfragen an die bewerberorientierte Vermittlungsfachkraft – am Folgetag. Der Fördervorschlag wird in der Regel von den Betrieben auch akzeptiert. Ein wiederholtes Hin und Her um Höhe und Dauer der Förderung („der Basar“) wird mehrheitlich von den Vermittlungsfachkräften abgelehnt. Deshalb mag in dem Förderangebot ein kleiner Abschlag eingebaut sein, aber dies geschieht nicht in der festen Erwartung, das Angebot in einer zweiten Verhandlungsrunde aufstocken zu müssen.

Doch nicht immer geben sich die Betriebe mit dem Förderangebot zufrieden. Sie müssen dann zusätzliche Gründe benennen, die eine weiter gehende Förderung rechtfertigen. Diese Begründungen beziehen sich stets auf erwartete Minderleistungen, die an fehlenden Qualifikationen oder Berufserfahrungen festgemacht werden. Sie beziehen sich nicht auf Vermittlungshemmnisse. Die betrieblichen Personalverantwortlichen erwarten zwar eine Förderung aufgrund der Tatsache, dass z. B. eine arbeitslose Person eingestellt wird, aber sie erwarten deshalb keine *höhere* Förderung als die Vermittlungsfachkraft anbietet. In dieser Diskussion hat die Vermittlungsfachkraft das Argument der Budgetplanung auf ihrer Seite, und der betriebliche Personalverantwortliche kann nicht begründen, dass die Einstellung eines Arbeitslosen eine höhere Förderung rechtfertigt, selbst wenn das Förderangebot niedrig erscheint. Anders verhält es sich aber mit den erwarteten Minderleistungen: Hier kann der Personalverantwortliche eine längere Einarbeitungszeit oder einen höheren Einarbeitungsaufwand geltend machen.

Für die Vermittlungsfachkräfte ist von hoher Bedeutung, ihre Entscheidung gegenüber dem Betrieb zu begründen, sei es die Ablehnung der Förderanfrage insgesamt oder die Ablehnung einer höheren Förderung. Sie streben auch in der Ablehnung an, mit dem Betrieb ein Einverständnis zu erzielen. Dies gelingt nicht immer, aber häufig.

Auch die betrieblichen Personalverantwortlichen bestätigen, dass die Vermittlungsfachkräfte ihre ablehnenden Entscheidungen überwiegend nachvollziehbar begründen. Sie wissen selbst, dass sie von vornherein öfter nachfragen als bewilligt werden kann. Ein betrieblicher Personalverantwortlicher stellte seine Reaktion auf eine Ablehnung wie folgt dar:

Entweder sage ich mir: „Na okay, er hat ja Recht“, oder ich rufe noch einmal an und sage: „Wieso ist das hier abgelehnt worden?“. Na, da wird mir das halt begründet und entweder habe ich noch Argumente, wo ich sage: „Das sehe ich nicht ganz so, weil das und das so und so ist.“ Da kommt es in Einzelfällen auch vor, dass da viel-

leicht gesagt wird: „Okay, einen Monat oder zwei Monate können wir hier tun, aber mehr ist nicht machbar.“ Und wenn es nicht so ist, dann ist es halt nicht so. Dann habe ich es halt verkehrt eingeschätzt (U2, 107).

Überwiegend gehen die Verhandlungen um einen Eingliederungszuschuss schnell vonstatten, als ein Punkt unter mehreren, die in einem Einstellungsverfahren zu klären sind.

## 6 Ausgewählte Aspekte

Einige Aspekte sind für das Verständnis von Eingliederungszuschüssen von besonderer Bedeutung, sie werden im Folgenden vertieft betrachtet. Nach den Besonderheiten in der Handhabung der Varianten von Eingliederungszuschüssen (Kapitel 6.1) wird das potenzielle Risiko der Förderkonkurrenz zwischen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen diskutiert, das durch die Existenz zweier Akteure der öffentlichen Arbeitsverwaltung entstanden ist (Kapitel 6.2). Abschließend werden die Wechselbeziehungen zwischen Eingliederungszuschüssen einerseits und den alternativen Instrumenten Praktika und Qualifizierung andererseits skizziert (Kapitel 6.3).

### 6.1 Varianten des Eingliederungszuschusses in der Praxis

Die verschiedenen Varianten des Eingliederungszuschusses sind in der Praxis, gemessen an den Förderzahlen, überwiegend von untergeordneter Bedeutung. Die Wahl der zur Förderung eingesetzten EGZ-Variante wird im Wesentlichen durch die Vermittlungsfachkräfte bestimmt, es stellt sich deshalb die Frage nach den Faktoren, die auf ihre Entscheidung einwirken. Aufgrund der variantenspezifischen Fördervoraussetzungen und -volumina sind unterschiedliche Einflussfaktoren und Handlungsrationaltäten zu vermuten; die Analyse erfolgt deshalb separat für den Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte (Kapitel 6.1.1), den Qualifizierungszuschuss sowie den Eingliederungszuschuss für Jüngere (Kapitel 6.1.2), den Eingliederungszuschuss für Ältere (Kapitel 6.1.3) und den Eingliederungsgutschein für Ältere (Kapitel 6.1.4). Die einzelnen Abschnitte beginnen jeweils mit einer Skizze der zentralen Förderbedingungen, ausführlicher vorgestellt sind die EGZ-Varianten in Abschnitt 2.2.3.

#### 6.1.1 Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen (§ 219 SGB III)

Der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte ist mit der Neuordnung der Eingliederungszuschüsse zum 01.01.2003 den übrigen Eingliederungszuschüssen zugeordnet worden. Die gesetzlichen Förderbestimmungen sind damals und seitdem nicht geändert worden.<sup>55</sup> Neben einer deutlich längeren

---

<sup>55</sup> Beim neu eingeführten Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f SGB III) werden besonders betroffene Schwerbehinderte erneut genannt (ebda., Abs. 2; zum Eingliederungszuschuss für Ältere siehe Kapitel 6.1.3). Die dort genannten Höchstförderdauern sind identisch zu denen im § 219 SGB III, der in diesem Abschnitt analysiert wird.

Förderung<sup>56</sup> und einem höheren Förderbetrag<sup>57</sup> zeichnet sich der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte durch den Verzicht auf den Ausschlussstatbestand der Vorbeschäftigung beim Arbeitgeber sowie auf die Nachbeschäftigungspflicht aus.

Die Handhabung der Eingliederungszuschüsse für besonders betroffene Schwerbehinderte liegt in den Händen spezialisierter Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und Schwerbehinderte. In den meisten Arbeitsagenturen, aber nur in einigen ARGEn, gibt es spezialisierte Teams für diesen Personenkreis. Die leitfadenzentrierten Experteninterviews mit Vermittlungsfachkräften aus den sogenannten „Reha/SB-Teams“ behandelten nicht nur den Personenkreis der besonders betroffenen Schwerbehinderten, sondern bezogen den ganzen Kundenkreis der Vermittlungsfachkräfte ein und damit auch Rehabilitanden und Schwerbehinderte, für die der Eingliederungszuschuss nach § 219 SGB III nicht vorgesehen ist.<sup>58</sup> Es wurden vier leitfadenzentrierte Interviews geführt, drei in Agenturen und eins in einer ARGE.<sup>59</sup>

Das institutionelle Umfeld, in dem der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte zum Tragen kommt, ist deutlich komplexer als bei den anderen Eingliederungszuschüssen. Sind dort in erster Linie äquivalente Instrumente des SGB III zu berücksichtigen, so spielen beim Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte außerdem Fragen der Kostenträgerschaft, die Rolle der Integrationsämter und – wegen überlappender Zuständigkeiten – die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen hinein. Die Frage der *Kostenträgerschaft* betrifft Rehabilitanden (die auch besonders betroffene Schwerbehinderte sein können), da es für Maßnahmen der beruflichen Re-

56 Die Förderhöchstdauer beträgt im Regelfall 36 Monate, bei Älteren ab 55 Jahren bis zu 96 Monaten. Sie reichte damit bislang bis zum Erreichen der abschlagsfreien Altersgrenze für die Altersrente für Schwerbehinderte im Alter von 63 Jahren. Im Zuge der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre wird auch die abschlagsfreie Altersgrenze für die Altersrente für Schwerbehinderte auf 65 Jahre angehoben.

57 Die Höchstförderung beträgt 70 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes, die frühestens nach 24 Monaten jährlich um 10 Prozentpunkte abgesenkt werden kann, aber 30 Prozent nicht unterschreiten darf.

58 *Rehabilitanden* sind Personen, die Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation erhalten. Antragsberechtigt sind Menschen, die länger als sechs Monate erkranken oder dauerhaft gefährdet sind, zu erkranken. Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation zielen darauf, die Arbeitsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern oder wiederherzustellen. Die Definition der *Behinderten* ergibt sich aus dem SGB IX: „Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist“ (§ 2 SGB IX). *Schwerbehinderte* sind Personen mit einem Grad der Behinderung von 50 oder mehr; Behinderte mit einem Grad der Behinderung von 30 oder 40 können sich auf Antrag mit Schwerbehinderten gleich stellen lassen („gleichgestellt“). *Besonders betroffene Schwerbehinderte* sind Schwerbehinderte gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 3a–d SGB IX (siehe auch Fußnote 13).

59 In die Auswertung ging ebenfalls die ausführliche Darstellung der Handhabung des Eingliederungszuschusses für besonders betroffene Schwerbehinderte ein, die anlässlich der Hartz-Evaluierung vorgelegt wurde (ZEW et al. 2005: 152–173; ZEW et al. 2006: 97–106) und die auf einer vergleichbaren, aber deutlich breiteren empirischen Grundlage beruhte (je zehn leitfadenzentrierte Expertengespräche mit spezialisierten Vermittlungsfachkräften in Arbeitsagenturen im Abstand von ca. einem Jahr sowie mit zehn Vermittlungsfachkräften in Grundsicherungsstellen, vgl. ZEW et al. (2006: 234).

habilitation einen zuständigen Kostenträger gibt. Ist dies nicht die Bundesagentur für Arbeit,<sup>60</sup> darf die Agentur keine Förderung aussprechen, da die Entscheidung zur Art und zur Höhe einer Förderung beim zuständigen Kostenträger liegt. Allenfalls darf die Agentur aufstockend fördern. Diese Konstruktion, die den Vorteil der eindeutigen Finanzierungsverantwortlichkeit bietet, kann zum Problem werden, wenn die Angemessenheit einer Maßnahme kontrovers beurteilt wird. Dies ist bei der Bewertung der „Leidensgerechtigkeit“ einer Beschäftigung mitunter der Fall. Gefördert werden können nur Tätigkeiten, die „leidensgerecht“ sind, also das bestehende Leiden nicht verschlimmern. Vermittlungsfachkräfte tendieren eher dazu, die Leidensgerechtigkeit einer Tätigkeit zu bestätigen, um die Integration zu unterstützen. Dafür sprechen auch fiskalische Gründe, denn durch die Integration kann vielfach der Bezug von Arbeitslosengeld oder ALG II beendet werden. Rentenversicherungen sind – Vermittlungsfachkräften zufolge – zurückhaltender bei der Bestätigung der Leidensgerechtigkeit, da bei einer Verschlimmerung des Leidens eine sonst vermiedene Erwerbsminderungsrente beansprucht werden könnte.<sup>61</sup>

Unter den „funktionalen Äquivalenten“ ist neben den sonst verbreiteten „Maßnahmen beim Arbeitgeber“ – eine unentgeltliche Tätigkeit beim künftigen Arbeitgeber ohne Arbeitsvertrag unter Weiterbezug von ALG – vor allem die „Probebeschäftigung“ von Bedeutung (§ 238 SGB III).<sup>62</sup> Hier erhalten die Betroffenen einen Arbeitsvertrag und ein Einkommen aus der Tätigkeit, das dem Arbeitgeber vollständig von der Agentur erstattet wird. Probebeschäftigungen erstrecken sich mit einer faktischen Dauer von ca. acht Wochen über einen deutlich längeren Zeitraum als die vierzehntägigen „Maßnahmen beim Arbeitgeber“, verfolgen aber das gleiche Ziel.

Zu den „funktionalen Äquivalenten“ ist auch der „generelle“ Eingliederungszuschuss nach § 217 SGB III zu zählen, auf den Vermittlungsfachkräfte insbesondere dann ausweichen, wenn die Mittel für den Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte ausgeschöpft sind oder ein konkreter Förderfall zu teuer erscheint. Die Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und Schwerbehinderte haben auch Zugriff auf die übrigen Eingliederungszuschüsse. Wird ein „genereller“ Eingliederungszuschuss eingesetzt, greifen die Nachbeschäftigungspflicht und die Rückzahlungsdrohung, selbst wenn die geförderte Person schwerbehindert ist.

60 Beispielsweise ist die Gesetzliche Rentenversicherung Kostenträger, wenn Beitrags- und Anrechnungszeiten für eine Erwerbsminderungsrente gegeben sind. Die Unfallversicherung ist Kostenträger, wenn die Rehabilitation auf einen Arbeitsunfall zurückgeht.

61 Dieser Interessenkonflikt wurde anlässlich der Hartz-Evaluation deutlicher thematisiert und scheint in den hier neu geführten Interviews nur am Rande auf, vgl. ZEW et al. (2006: 103 f.).

62 „Arbeitgebern können die Kosten für eine befristete Probebeschäftigung behinderter, schwerbehinderter und ihnen gleichgestellter Menschen im Sinne von § 2 des Neunten Buches bis zu einer Dauer von drei Monaten erstattet werden, wenn dadurch die Möglichkeit einer Teilhabe am Arbeitsleben verbessert wird oder eine vollständige und dauerhafte Teilhabe am Arbeitsleben zu erreichen ist“ (§ 238 SGB III).

Die Möglichkeit, bei grundsätzlicher Bereitschaft zur Förderung, eine Auswahl unter den vorhandenen Förderinstrumenten zu treffen, ist nicht auf Rehabilitanden und Schwerbehinderte beschränkt, sondern beispielsweise auch bei Älteren gegeben (vgl. 6.1.3). Die Vermittlungsfachkräfte lassen sich bei dieser Auswahl von administrativen Vorgaben, dem verfügbaren Budget und einer impliziten Vorstellung über einen angemessenen Förderbetrag leiten. Lässt sich dieser Förderbetrag mit einer bestimmten Variante des Eingliederungszuschusses nicht erreichen, wird eine andere verfügbare Variante gewählt. Das alltägliche Changieren unterschiedlicher Arten von Eingliederungszuschüssen weist darauf hin, dass die Förderbedingungen nicht hinreichend bekannt sind, da ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Wahl einer EGZ-Variante nicht mehr besteht, sobald die besondere Betroffenheit festgestellt ist („*lex specialis derogat legi generali*“, siehe auch Fußnote 14).

Nach übereinstimmender Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und Schwerbehinderte ist ein Eingliederungszuschuss für Integrationen aus ihrem Kundenkreis unerlässlich. Sie heben sich damit von den übrigen Fach- und Führungskräften ab, unter denen auch skeptische Stimmen zum Stellenwert des Eingliederungszuschusses waren. Mehrfach wird der Anteil der geförderten an allen Integrationen bei den Rehabilitanden und Schwerbehinderten auf ca. 70 Prozent geschätzt. Auch die Möglichkeit zur Probebeschäftigung wird positiv bewertet. Um den Rehabilitanden und Schwerbehinderten einen Nachteilsausgleich gegenüber den übrigen Geförderten zu bewahren, wird ein Fördervorsprung allgemein befürwortet bzw. die Ausweitung der Probebeschäftigung über Rehabilitanden und Schwerbehinderte hinaus abgelehnt.

Sowohl das Informationsverhalten der Vermittlungsfachkräfte gegenüber Arbeitgebern und Arbeitsuchenden als auch die Vergabe des Eingliederungszuschusses für besonders betroffene Schwerbehinderte weisen Ähnlichkeiten zum „generellen“ Eingliederungszuschuss auf. Unterschiede gibt es vor allem in drei Punkten:

*Erstens* sind die spezialisierten Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und Schwerbehinderte sowohl gegenüber Arbeitgebern als auch gegenüber den Arbeitsuchenden tätig. Die eingespielte Arbeitsteilung in „bewerber-“ und „stellenorientierte“ Vermittlungsfachkräfte ist bei ihnen viel schwächer ausgeprägt oder gar nicht vorhanden. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass die spezialisierten Vermittlungsfachkräfte regelmäßig weitere Ansprechpartner neben Arbeitgebern und Arbeitsuchenden haben (z. B. andere Kostenträger, medizinische Dienste, Integrationsämter) und eine enge Festlegung auf nur eine Seite des Arbeitsmarktes nicht sinnvoll ist. Zum anderen erfordert die Integration von Rehabilitanden und besonders betroffenen Schwerbehinderten oft Arbeit am Einzelfall, sodass die Ansprechpartner für die Arbeitsuchenden zwangsläufig mit potenziellen Arbeitgebern in Kontakt kommen.



*Zweitens* informieren auch die spezialisierten Vermittlungsfachkräfte die Rehabilitanden und Schwerbehinderten in den Beratungsgesprächen über Fördermöglichkeiten. Die von uns interviewten Gesprächspartner weisen aber nach eigener Auskunft übereinstimmend die Arbeitsuchenden darauf hin, den Eingliederungszuschuss nicht direkt im Bewerbungsschreiben zu erwähnen, sondern erst im persönlichen Kontakt ins Gespräch zu bringen. Sie empfehlen damit den Arbeitsuchenden einen vorsichtigeren Umgang mit Förderzusagen, als es unter bewerberorientierten Vermittlungsfachkräften oftmals üblich ist. Grund ist vermutlich, dass die spezialisierten Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und Schwerbehinderte eine abschreckende Wirkung bei Arbeitgebern befürchten, wenn – und sei es indirekt – aus den Bewerbungsunterlagen eine Schwerbehinderung hervorgeht, aber eine unterstützende Wirkung der Förderung erhoffen, wenn die Bewerber im persönlichen Gespräch als Person überzeugen. Durchweg wurde von den spezialisierten Vermittlungsfachkräften die Nutzung des Eingliederungsgutscheins verneint, unter anderem, weil die Information über Fördermöglichkeiten zum Eingliederungszuschuss für ausreichend gehalten wird.

*Drittens* werden bei Integrationen von besonders betroffenen Schwerbehinderten (und Rehabilitanden) oftmals komplexe Förderpakete geschnürt, bei denen ein Eingliederungszuschuss nur ein Baustein und oft nicht einmal der wichtigste in diesem Paket ist. Andere, häufig mindestens ebenso wichtige Bestandteile, sind individuelle Lösungen für den Arbeitsplatz (wo erforderlich), eine intensive Beratung des Arbeitgebers vor der Einstellung und ein verlässlicher Kontakt zum Arbeitgeber in der ersten Zeit der Beschäftigung. Denn oft würden Unkenntnis über die Schutzbestimmungen für Schwerbehinderte und Befürchtungen über die (ungewisse) dauerhafte Leistungsfähigkeit die Schwerbehinderten von vornherein ausschließen. Viel stärker als im „Normalfall“ vermag eine Förderung von besonders betroffenen Schwerbehinderten die Bereitschaft von Personalverantwortlichen zugunsten einer Einstellung positiv zu beeinflussen, wegen des Förderumfangs, aber auch wegen der intensiveren Betreuung durch die Vermittlungsfachkräfte und ggf. Vertreter anderer Fachämter. Dies steht in klarem Kontrast zu den anderen stellenorientierten Vermittlungsfachkräften, die Eingliederungszuschüsse oftmals allein basierend auf telefonischen Informationen bewilligen, und auch im Kontrast zum sonstigen Verhalten von Arbeitgebern, die bei mit anderen EGZ-Varianten Geförderten keine besondere Zurückhaltung bei Einstellungen zeigen.

Als Fazit ist für den Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte festzuhalten, dass er nach übereinstimmender Auskunft aller damit befassten Vermittlungsfachkräfte unerlässlich ist, um Integrationschancen für besonders betroffene Schwerbehinderte zu wahren. Ebenfalls als unerlässlich wird ein „Fördervorsprung“ gegenüber anderen Arbeitsuchenden erachtet, wie er seit lan-

gem in Gestalt dieser Variante des Eingliederungszuschusses, aber auch der Probebeschäftigung (gegenüber der „Maßnahme beim Arbeitgeber“), besteht. Stärker als beim generellen Eingliederungszuschuss erfolgen die Förderbewilligungen nach individueller Einschätzung, wobei die spezialisierten Vermittlungsfachkräfte sowohl von den Betrieben als auch von den Arbeitsuchenden persönliche Kenntnis haben. Insofern kommt die Handhabung des Eingliederungszuschusses für besonders betroffene Schwerbehinderte dem Ideal einer am individuellen Einzelfall orientierten Vergabe vermutlich näher als die des generellen Eingliederungszuschusses. Die Stabilität in den gesetzlichen Förderbestimmungen beim Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte erleichtert die Arbeit der Vermittlungsfachkräfte, da sie die Ausbildung von Erfahrung und Routinen begünstigt.

Doch das Umfeld, in dem dieses Instrument eingesetzt wird, ist komplexer als beim generellen Eingliederungszuschuss, und es ist mindestens ebenso dynamisch. Dies bewirkt, dass einige Besonderheiten des Eingliederungszuschusses für besonders betroffene Schwerbehinderte nicht in das Handeln der Vermittlungsfachkräfte eingehen. Die Vielfalt der Eingliederungszuschüsse mit ihren je spezifischen Förderbedingungen verschwimmt zu einem einzigen Instrument, dessen gesetzliche Varianten hauptsächlich hinsichtlich der unterschiedlichen Höchstförderbeträge und des Bestehens oder Fehlens einer Nachbeschäftigungsfrist wahrgenommen werden.

### 6.1.2 Qualifizierungszuschuss und Eingliederungszuschuss für Jüngere (§§ 421o, p SGB III)

Zielgruppen der beiden zum 01.10.2007 neu eingeführten EGZ-Varianten Qualifizierungszuschuss für Jüngere und Eingliederungszuschuss für Jüngere sind Arbeitsuchende unter 25 Jahren ohne bzw. mit abgeschlossener Berufsausbildung, die seit mindestens sechs Monaten arbeitslos sind. Aufgrund des Alters und der Arbeitslosigkeitsdauer wird bereits von einem besonderen Eingliederungsbedarf ausgegangen, sodass weitere Vermittlungshemmnisse nicht vorliegen müssen, um eine Förderung zu begründen. Förderhöhe und Förderdauer orientieren sich nicht an individuellen Minderleistungen, sondern an den jeweiligen Eingliederungserfordernissen, die weder im Gesetzestext noch in der Begründung zum Gesetz weiter ausgeführt sind. Die Förderdauer ist auf maximal zwölf Monate begrenzt, für die Berechnung der Förderhöhe werden Bruttoarbeitsentgelte bis maximal 1.000 Euro monatlich berücksichtigt.<sup>63</sup> Eine Nachbeschäftigungspflicht besteht nicht.

<sup>63</sup> Beim Eingliederungszuschuss für Jüngere beträgt die Förderung mindestens 25 Prozent und höchstens 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes, beim Qualifizierungszuschuss beträgt sie stets 50 Prozent, davon sind 15 Prozentpunkte für die Qualifizierung zu verwenden. Die Förderung ist auf maximal 12 Monate beschränkt.

Die Betreuung und Vermittlung jüngerer Arbeitsuchender erfolgt in allen untersuchten Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen durch separate Teams. Die Aufteilung der Arbeitsuchenden auf die Vermittlungsfachkräfte innerhalb der Teams folgt ganz überwiegend dem angestrebten Integrationsziel: Vermittlung in Ausbildung oder in Beschäftigung. In Einzelfällen ergänzen Fallmanagerinnen und Fallmanager die Teams, um jüngere Arbeitsuchende mit multiplen Problemlagen zu betreuen und für eine spätere Vermittlung in Ausbildung oder Beschäftigung vorzubereiten. Es wurden insgesamt sechs Interviews mit spezialisierten Vermittlungsfachkräften für jüngere Arbeitsuchende geführt, zwei in Arbeitsagenturen, vier in Grundsicherungsstellen.

Bei der Einführung des Gesetzes war der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass nach einer Anlaufphase 50 Prozent der Zielgruppe (Arbeitslose unter 25 Jahren mit mindestens sechsmonatiger Arbeitslosigkeit) mit den beiden Eingliederungszuschüssen erreicht würden. Basierend auf statistischen Daten aus 2006 (ohne zugelassene kommunale Träger) wurden knapp 50.000 potenzielle Förderfälle pro Monat angenommen (28.500 Qualifizierungszuschüsse, 19.000 Eingliederungszuschüsse; vgl. BT-Drs. 16/5714, S. 8). Tatsächlich wurden im Februar 2010 nur 1.816 jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit den neuen Instrumenten gefördert (Bestandsdaten), davon 1.562 mit dem Eingliederungszuschuss und 254 mit dem Qualifizierungszuschuss (vgl. BA 2010a). Bei rund 70.000 jüngeren Arbeitslosen mit mindestens sechsmonatiger Arbeitslosigkeit entspricht dies einer Förderquote von 5,2 Prozent. Zwar sind die Förderzahlen der beiden neuen EGZ-Varianten etwas höher als im Vorjahresmonat (je um rund 27 Prozent), dennoch werden auch im dritten Jahr nach Einführung die anvisierten Förderzahlen noch immer weit verfehlt.

Die ausgeprägte geringe Anwendung lag – zunächst – auch am systematischen Widerspruch der Fördervoraussetzung der sechsmonatigen Arbeitslosigkeit einerseits zur Vorgabe der Sofortaktivierung in den ersten sechs Monaten andererseits. Die Teilnahme beispielsweise an Trainingsmaßnahmen galt als schädliche Unterbrechung der Arbeitslosigkeit und behinderte so den Einsatz der neuen Instrumente. Die Problematik wurde vom Gesetzgeber erkannt und führte mit Wirkung ab 1. Januar 2009 zu einer Anpassung der Fördervoraussetzungen, indem nun bestimmte Tatbestände die Arbeitslosigkeit nicht mehr unterbrechen (§ 421o Abs. 1 Satz 2 SGB III). Hierzu zählen beispielsweise Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (§ 16d Satz 2 SGB II). Trotz der Auflösung dieses Widerspruches ist die Zahl der Förderungen mit dem Qualifizierungszuschuss 2009 jedoch nicht gestiegen, sondern ist sogar um rund 15 Prozent geringer als 2008 (435 zu 493 Förderfälle, Eintrittszahlen, Jahressumme; vgl. BA 2010b).

Aus Sicht der interviewten Fach- und Führungskräfte liegt der geringe Einsatz des *Qualifizierungszuschusses* vor allem an dessen spezifischen Förderkonditionen, die ihn für Arbeitgeber – insbesondere auch im Vergleich zum regulären Eingliederungszuschuss nach § 218 Abs. 1 SGB III – wenig attraktiv machen.<sup>64</sup> Insbesondere die Pflicht zur Qualifizierung und zur Vorlage eines Qualifizierungsplanes schrecke Arbeitgeber in der Regel ab, da ihnen dies zu aufwändig und zu kompliziert sei. Für die Besetzung eines Arbeitsplatzes im Hilfskraftbereich würden sie deshalb Bewerberinnen und Bewerber bevorzugen, die entweder sofort die gewünschte Arbeitsleistung erbringen könnten oder aufgrund von Minderleistungen zwar möglicherweise eine intensivere Einarbeitung, jedoch keine spezifische Qualifizierung benötigten.

Vor diesem Hintergrund wäre ein offensiver Umgang mit diesen Instrumenten seitens der Vermittlungsfachkräfte notwendig, um Arbeitgeber stärker hierfür zu gewinnen. Die Vermittlungsfachkräfte stehen jedoch dem Qualifizierungszuschuss selbst überwiegend mit großen Vorbehalten gegenüber.

Zum einen halten sie andere Maßnahmen wie Praktika, berufsvorbereitende Maßnahmen und den Ausbildungsbonus für geeignetere Instrumente zur Förderung jüngerer Arbeitsuchender ohne Berufsausbildung. Zum anderen können je nach regionaler Arbeitsmarktstruktur und -lage jüngere Arbeitsuchende, die keine Berufsausbildung (mehr) anstreben, auch ohne jede weitere Förderung in den Hilfskraftbereich vermittelt werden; der Einsatz finanzieller Mittel in Form eines Qualifizierungszuschusses (oder anderer Leistungen) erscheint den Vermittlungsfachkräften hier nicht geboten. Darüber hinaus verweisen sie auf die Notwendigkeit *schneller* Aktivierung und Vermittlung, das Abwarten einer sechsmonatigen Arbeitslosigkeit als Voraussetzung für eine Förderung mit dem Qualifizierungszuschuss wird als nicht zielführend kritisiert. An diesen Einschätzungen zeigt sich, dass der Qualifizierungszuschuss mit seinen Besonderheiten den Vermittlungsfachkräften nicht immer hinreichend vertraut ist, da mit diesem im Vergleich zu den alternativ genannten Instrumenten zum Teil andere Zielgruppen angesprochen (im Gegensatz zum Ausbildungsbonus: noch nicht ausbildungsreife Arbeitsuchende) als auch andere Zielsetzungen verfolgt werden (im Gegensatz zum Praktikum: Qualifizierung). Die ergänzende – nicht substituierende – Funktion des Qualifizierungszuschusses, mit dem speziell jene jüngeren Arbeitsuchenden auf dem Weg zu einer Berufsausbildung oder qualifizierten Beschäftigung unterstützt werden sollen, die mithilfe des regulären jugendspezifischen Leistungskataloges in den ersten Monaten ihrer Arbeitslosigkeit nicht vermittelt werden konnten, ist den Vermittlungsfachkräften offensichtlich ebenfalls nicht präsent.

64 Auf diese Problematik wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren hingewiesen (vgl. Ausschuss-Drs. 16(11)700, S. 6).

Auch das Vorrangverhältnis zum regulären Eingliederungszuschuss nach § 218 Abs. 1 SGB III scheint nicht immer bekannt zu sein, wenn dieser auch unter Hinweis auf budgetäre Vorteile bevorzugt eingesetzt wird. Die Gesamtkosten für den Qualifizierungszuschuss können ebenso wie beim Eingliederungszuschuss für Jüngere höher ausfallen als bei einer Förderung nach § 218 Abs. 1 SGB III, da die in einigen ermessenslenkenden Weisungen festgelegte Regelförderung über der des regulären Eingliederungszuschusses liegt. Da aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte der reguläre Eingliederungszuschuss den Förderbedarf insofern gleichwertig abdeckt, als dass damit ebenfalls eine Integration erzielt werden kann, kann sich der Kostenvorteil unter Missachtung des Vorrangverhältnisses zulasten des Qualifizierungszuschusses auswirken.

Zum *Eingliederungszuschuss für Jüngere mit Berufsausbildung* (§ 421p SGB III) und dessen ebenfalls quantitativ geringen Einsatzes liegen keine vergleichbar differenzierten Erklärungen der Vermittlungsfachkräfte vor, ihre Ausführungen richteten sich nahezu ausschließlich auf den Qualifizierungszuschuss. Einige der Argumente (Mindestarbeitslosigkeitsdauer, Budgetbelastung) treffen auch auf den Eingliederungszuschuss zu, sodass hier Erklärungspotenzial besteht, möglicherweise findet aber eine eher intuitive Übertragung der kritischen Haltung dem Qualifizierungszuschuss gegenüber auf den Eingliederungszuschuss für Jüngere statt. Zwar wird der Eingliederungszuschuss für Jüngere in absoluten Zahlen häufiger vergeben als der Qualifizierungszuschuss, insgesamt bleiben die realisierten Fallzahlen aber ebenfalls deutlich hinter den Planungen des Gesetzgebers zurück.

Die überaus kritische Haltung der Vermittlungsfachkräfte und die äußerst zurückhaltende Förderung mit den beiden jugendspezifischen EGZ-Varianten scheint auf den ersten Blick erstaunlich, da in den regionalen Arbeitsmarktprogrammen der untersuchten Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen Arbeitsuchende unter 25 Jahren durchgängig als spezielle Zielgruppe benannt werden. Sie sollen im Fokus des lokalen arbeitsmarktpolitischen Handelns stehen und in besonderer Weise unterstützt und gefördert werden; Ausbildung und Qualifizierung werden dabei besonders betont. Eine verstärkte Anwendung der jugendspezifischen EGZ-Varianten wäre vor dem Hintergrund dieser geschäftspolitischen Zielsetzung zu erwarten. Dass dies in der Praxis nicht geschieht, hängt unter Umständen mit der mangelnden Spezifizierung, auch auf den Ebenen der Planung und Steuerung, zusammen, was möglicherweise Ausdruck eines geringen Stellenwertes der jugendspezifischen EGZ-Varianten auch aus Sicht der Führungskräfte ist.

In den Arbeitsmarktprogrammen bleibt die Zielgruppenförderung entweder insgesamt unkonkret oder es werden andere Instrumente betont. Der Qualifizierungszuschuss und der Eingliederungszuschuss für Jüngere werden in keinem der vorliegenden Arbeitsmarktprogramme thematisiert, nur in einem Fall wird die

„Steigerung der Integrationen durch intensive Nutzung des EGZ“ als Ziel benannt. Wie die Interviews mit den Führungskräften zeigen, erfolgt auch im Planungsverfahren des Eingliederungstitels überwiegend keine Konkretisierung; die für Eingliederungszuschüsse geplanten Mittel werden in der Regel nicht nach Varianten differenziert. Wo differenzierte Planungen vorgenommen werden, bleiben die angestrebten Fallzahlen für den Eingliederungszuschuss für Jüngere sowie den Qualifizierungszuschuss unter Hinweis auf deren geringe Anwendung jeweils im niedrigen einstelligen Bereich. Zwar bestehen in einigen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen ermessenslenkende Weisungen auch für diese beiden EGZ-Varianten, nach Aussage der Führungskräfte wird jedoch unter Verweis auf die geringen Fallzahlen sowie die Möglichkeit der Umschichtung auf bzw. von anderen Ausgabepositionen unterjährig nicht nachgesteuert. Insgesamt scheint den beiden neuen EGZ-Varianten auch vonseiten der Führungskräfte keine besondere Bedeutung beigemessen zu werden.

Vor dem Hintergrund der einvernehmlich geringen Bedeutung, die der Eingliederungszuschuss sowie der Qualifizierungszuschuss für Jüngere für die Führungs- und Fachkräfte in den Arbeitsagenturen und den Grundsicherungsstellen einerseits sowie die Arbeitgeber andererseits haben, ist der geringe Nutzungsgrad nicht erstaunlich. Der Gesetzgeber hat hierauf reagiert und die bis zum 31. Dezember 2010 bestehende Befristung der beiden Varianten nicht weiter verlängert.

### 6.1.3 Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f SGB III)

Der Eingliederungszuschuss für Ältere wurde mit Wirkung vom 1. Mai 2007 neu geregelt. Seine Besonderheiten liegen in der alternativ zum Vermittlungshemmnis bestehenden Fördervoraussetzung einer mindestens sechsmonatigen Arbeitslosigkeit. Förderhöhe und -dauer orientieren sich nicht an individuellen Minderleistungen, sondern an Eingliederungsanforderungen.<sup>65</sup> Auf eine Nachbeschäftigungspflicht wird verzichtet. Die Förderbestimmungen für ältere *besonders betroffene schwerbehinderte Menschen*, die im SGB III a.F. in den §§ 219 und 421f geregelt waren, wurden unverändert übernommen, jedoch zusammengeführt und sind im SGB III n.F. gleichlautend sowohl in § 219 Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen als auch in § 421f Eingliederungszuschuss für Ältere aufgeführt (zur Handhabung der Eingliederungszuschüsse für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen einschließlich der älteren siehe Abschnitt 6.1.1).

<sup>65</sup> Die Förderhöhe beträgt mindestens 30 bis maximal 50 Prozent, für Behinderte, Schwerbehinderte und besonders betroffene Schwerbehinderte 70 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes. Die Förderdauer beträgt mindestens 12 bis maximal 36 Monate, für besonders betroffene Schwerbehinderte 60 Monate ab Vollendung 50. Lebensjahres und 96 Monate ab Vollendung des 55. Lebensjahres.

Die Betreuung und Vermittlung älterer Arbeitsuchender erfolgt überwiegend durch allgemeine Vermittlungsfachkräfte, teilweise sind projektierte Vermittlungsfachkräfte damit betraut. Die leitfadenzentrierten Interviews wurden ausschließlich mit allgemeinen Vermittlungsfachkräften geführt.

Für die Förderung von Älteren mit Eingliederungszuschüssen stehen im SGB III verschiedene Varianten mit je unterschiedlichen Fördervoraussetzungen und -volumina zur Verfügung – der allgemeine Eingliederungszuschuss nach § 218, der Eingliederungszuschuss für Ältere nach § 421f sowie der Eingliederungsgutschein nach § 223 –, die teilweise in einem gesetzlich geregelten Vorrangverhältnis zueinander stehen (vgl. Fußnote 14). Werden die Bedingungen des § 421f SGB III erfüllt, ist mit diesem Eingliederungszuschuss zu fördern, die Förderung nach § 218 SGB III ist in diesem Fall ausgeschlossen. Dies kann insbesondere in den Fällen zutreffen, in denen ein mindestens einjähriger Arbeitsvertrag geschlossen werden soll. Die Förderung Älterer über § 218 SGB III wäre dann nur möglich, sofern die weitere Voraussetzung des Eingliederungszuschusses für Ältere – Vermittlungshemmnis oder sechsmonatige Arbeitslosigkeitsdauer – nicht erfüllt wird. Wird ein Beschäftigungsverhältnis von mindestens einem Jahr begründet, kommt möglicherweise auch ein Eingliederungsgutschein nach § 223 SGB III infrage (sofern die hier gültigen weiteren Bedingungen erfüllt sind). Ein Vorrangverhältnis zwischen Eingliederungsgutschein und Eingliederungszuschuss für Ältere existiert nicht; die Auswahl des Förderinstruments liegt im Ermessen der Vermittlungsfachkraft (vgl. BA 2008b und BA 2008c, Rz 223.01).

Die jeweiligen Besonderheiten der EGZ-Varianten müssen den Vermittlungsfachkräften so vertraut sein, dass sie in ihrem Arbeitsalltag routiniert damit umgehen und die zutreffende Variante rechtssicher auswählen können. Dies ist jedoch nicht immer der Fall, wie die Interviews mit den Vermittlungsfachkräften zeigen. Neben der sachlich falschen Annahme einer ‚Wahlfreiheit‘ zwischen dem Eingliederungszuschuss für Ältere und dem allgemeinen Eingliederungszuschuss nach § 218 SGB III, wurde vereinzelt auch mangelnde Kenntnis der konkreten Förderbedingungen des Eingliederungszuschusses für Ältere deutlich, indem Bezug genommen wurde auf die Aspekte Minderleistungen und Nachbeschäftigungspflicht, die beide keine Kriterien bei der Förderung mit einem Eingliederungszuschuss für Ältere sind.

Unabhängig von der (un-)zutreffenden Kenntnis über die Förderbedingungen, wird der Eingliederungszuschuss für Ältere seitens der Vermittlungsfachkräfte überwiegend kritisch bewertet, insbesondere aufgrund der einjährigen Mindestförderdauer. Ein Teil der Probleme älterer Arbeitsuchender am Arbeitsmarkt gründet auf statistischer Diskriminierung seitens der Arbeitgeber. Aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte kann deshalb die Förderung gut qualifizierter älterer Arbeitsuchender mit einem Eingliederungszuschuss notwendig sein, um ihre Einstellungschancen zu verbessern; eine einjährige Förderung wird in diesen Fällen jedoch als unangemes-

sen angesehen. Auch für ältere Arbeitsuchende, bei denen aufgrund individueller Minderleistungen eine längere Förderung für notwendig erachtet wird, sehen die Vermittlungsfachkräfte keinen Bedarf für eine Förderung mit dem speziellen Eingliederungszuschuss für Ältere, da aus ihrer Sicht vergleichbare Fördermöglichkeiten über den § 218 SGB III bestehen. Dabei wird übersehen, dass die Förderdauer von bis zu *drei* Jahren über den Eingliederungszuschuss nach § 218 SGB III nicht zu realisieren ist. Durch die lange Mindestförderdauer in Verbindung mit der fehlenden Nachbeschäftigungspflicht unterliegt der Eingliederungszuschuss für Ältere nach Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte zudem einem hohen Risiko missbräuchlicher Nutzung in der Weise, dass nach Auslaufen der Förderung die geförderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht weiter beschäftigt werden.

Gerade die speziellen Förderbedingungen sind für einige Vermittlungsfachkräfte jedoch explizit Anlass für ihre positive Bewertung des Eingliederungszuschusses für Ältere, da sie aus ihrer Sicht, wie gesetzgeberisch intendiert, Arbeitgebern einen besonderen Anreiz zur Einstellung älterer Arbeitsuchender bieten.

In welchem Umfang der Eingliederungszuschuss für Ältere in der Praxis der untersuchten Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen tatsächlich genutzt wird, lässt sich den lokalen Eingliederungsbilanzen aufgrund mangelnder Disaggregation der ausgewiesenen Daten nicht entnehmen. Die kritischen Einschätzungen der Vermittlungsfachkräfte bezüglich dieser EGZ-Variante in Verbindung mit Ausführungen zur geringen Bedeutung der EGZ-Varianten allgemein in ihrer Förderpraxis legen nahe, dass der Eingliederungszuschuss für Ältere in den untersuchten Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen quantitativ eine untergeordnete Rolle spielt. Auf Bundesebene handelt es sich jedoch beim Eingliederungszuschuss für Ältere, gemessen an der Zahl der Förderungszugänge, um die zweite wichtige Variante nach dem Standard-EGZ nach § 218 Abs. 1 SGB III (vgl. Abschnitt 2.3).

#### 6.1.4 Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer (§ 223 SGB III)

Eingliederungsgutscheine sind eine Sonderform von Eingliederungszuschüssen, da ein Arbeitgeber eine Förderung für die Neueinstellung einer Person erhält, ohne dass auf den Arbeitsplatz bezogene Minderleistungen festgestellt werden müssen, und ohne dass im Stellenbesetzungsprozess durch die Arbeitsvermittler ein Ermessensspielraum ausgeübt wird.<sup>66</sup> Zum Zeitpunkt der Untersuchung gab es Eingliederungsgutscheine in zwei Varianten:

<sup>66</sup> Es werden lediglich die Fördervoraussetzungen geprüft (sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis von mindestens zwölf Monaten Dauer und mindestens 15 Stunden pro Woche, Ausschluss einer mehr als kurzfristigen Vorbeschäftigung in diesem Betrieb, Ausschluss einer vorangegangenen Entlassung mit dem Ziel, eine geförderte Neueinstellung zu erreichen).



- Ältere ab 50 Jahren mit einem Arbeitslosengeldanspruch von mehr als zwölf Monaten können als *Ermessensleistung* einen Eingliederungsgutschein von der Arbeitsagentur erhalten,
- Ältere ab 50 Jahren haben einen *Anspruch* auf einen Eingliederungsgutschein, wenn die erste Voraussetzung erfüllt ist und sie „seit Entstehen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mindestens seit zwölf Monaten beschäftigungslos“ sind (§ 223 SGB III Abs. 1 Satz 2).

Im Bereich des SGB II kann der Eingliederungsgutschein lediglich an ALG II-Bezieher ausgehändigt werden, die zusätzlich Arbeitslosengeld beziehen („Aufstocker“), sowie Personen, die unmittelbar vor dem Eintritt in das SGB II einen mehr als zwölfmonatigen Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten („Rechtskreiswechsler“). Für diesen ohnehin stark eingegrenzten Personenkreis potenzieller Nutzer des Eingliederungsgutscheins legt die Geschäftsanweisung der BA fest: Der „Eingliederungsgutschein [ist] als Ermessensleistung ausgestaltet“ (vgl. BA 2008b: 1). Wie in Abschnitt 2.2.3 dargelegt, hat der Gesetzgeber klargestellt, dass „Aufstocker“ ihren *Rechtsanspruch* auf einen Eingliederungsgutschein nicht durch den Bezug von SGB-II-Leistungen verlieren. Durch das Fortbestehen der BA-Geschäftsanweisung wird die ohnehin eingeschränkte Anwendbarkeit des Eingliederungsgutscheins im Rechtskreis des SGB II zusätzlich beschränkt.

Eingliederungsgutscheine gehören zu den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die, gemessen in Fallzahlen, vergleichsweise selten zur Anwendung gelangen. In den in die Untersuchung einbezogenen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen waren pro Jahr nur wenige Dutzend eingelöste Eingliederungsgutscheine verzeichnet. Sie sind damit keineswegs untypisch; bundesweit wurden für das ganze Jahr 2009 nur etwa 7.000 Eingliederungsgutscheine förderwirksam. Dies erscheint wenig angesichts von über 15.000 Neuzugängen *pro Monat* in „generelle“ Eingliederungszuschüsse. Die Diskrepanz ist umso erstaunlicher, als der Kreis der Förderberechtigten sich teilweise überschneidet und, bezogen auf die Älteren ab 50 Jahre, beim Eingliederungsgutschein sogar weiter gefasst ist als beim Eingliederungszuschuss.

### *Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen*

Die zentrale Frage beim Eingliederungsgutschein ist also die Frage nach den Gründen für die geringe Inanspruchnahme, und hierfür ist die Handhabung durch die Arbeitsverwaltung zu untersuchen. Wie sich zeigen wird, ist die Handhabung durch die Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen selbst bei einer Anspruchsleistung entscheidend.

Die *Planung* der Eingliederungsgutscheine erfolgt nach ähnlichen Grundsätzen wie die Planung der Eingliederungszuschüsse. Es wird nicht nach den beiden Varianten des Eingliederungsgutscheins – als Ermessens- oder Anspruchsleistung – unterschieden. Aus Vorsicht, Unsicherheit, aber auch aus strategischen Überlegungen heraus wurden in den Arbeitsagenturen die Planungszahlen zu Beginn recht niedrig angesetzt; in den folgenden Jahren wurden wegen der Orientierung an der Vorjahresplanung die niedrigen Planungswerte fortgeschrieben, zumal sich keine Gründe für eine nennenswerte Ausweitung der Eingliederungsgutscheine auftaten.<sup>67</sup> Wegen der geringen Fallzahlen wird die Zahl der Neuzugänge in diese Förderart nicht steuerungsrelevant, und andere Parameter, etwa die Zahl der ausgegebenen, aber noch nicht eingelösten Eingliederungsgutscheine, werden zwar in coSachNT erfasst, aber nicht für die Steuerung genutzt. Vermittlungsfachkräfte erfahren darüber hinaus nicht, wenn ein von ihnen ausgegebener Eingliederungsgutschein eingelöst wurde. Es gibt kein Monitoring über Eingliederungsgutscheine. Dadurch werden Möglichkeiten verschenkt, Zusammenhänge zur Inanspruchnahme zu erschließen und in die weitere Vermittlungsarbeit einfließen zu lassen. Das grundsätzliche Problem, die Kontrolle über die Ausgaben zu behalten und gleichzeitig Gutscheine auszugeben, die erst längere Zeit nach ihrer Aushändigung und dann auch nur teilweise kostenwirksam werden, ist bislang wegen der geringen Inanspruchnahme nicht zu einem praktischen Problem geworden. Speziell in den Grundsicherungsstellen sind viele Vermittlungsfachkräfte, aber auch Führungskräfte unsicher, ob das Instrument der Eingliederungsgutscheine überhaupt für ihre „Kunden“ vorgesehen ist.

Die schlichte Planung und das Fehlen eines Monitorings zur Steuerung von Eingliederungsgutscheinen hängen mit grundsätzlichen *Bewertungen* dieses Instrumentes zusammen, die vor allem unter Führungskräften sehr kritisch ausfallen. So wird vorgebracht, dass das Gesetz mit den zwei Varianten unnötig kompliziert sei. Mehrfach wird die im Interview kritisierte Kompliziertheit unfreiwillig dadurch bestätigt, dass die Geltungsbedingungen nicht korrekt dargelegt werden.<sup>68</sup> Doch selbst die sachlich falsche Einschätzung wird handlungsrelevant und blockiert die gesetzlich intendierte Anwendung. Ein weiteres Argument, das aus Management-sicht gegen den Eingliederungsgutschein spricht, ist die (verglichen mit Einglie-

67 Diese Beobachtungen beziehen sich auf das Jahr 2010 und das Vorjahr 2009. Aus den Eingliederungsbilanzen des Jahres 2008 geht hervor, dass Mittel für den Eingliederungsgutschein bei Weitem nicht ausgeschöpft wurden. Grund könnte sein, dass im Jahr 2008 Eingliederungsgutscheine erstmals eingeführt wurden und keine Anhaltspunkte für die Planung vorlagen.

68 Ein Geschäftsführer einer Agentur führte aus: „Der Gesetzgeber [hat] eine Leistung konzipiert (...), ohne große Abstimmung mit der Praxis am Arbeitsmarkt, die nicht funktioniert. (...) Die Leute müssen ja entsprechend lange arbeitslos schon sein“ (Agentur\_la\_GO\_06, 19) – was nur teilweise stimmt. Auch Kurzarbeitslose können einen Eingliederungsgutschein als Ermessensleistung erhalten, wenn sie einen ALG-Anspruch von mehr als zwölf Monaten haben.

rungszuschüssen) unzureichende budgetäre Flexibilität – Mittel für den Eingliederungsgutschein sind nur mit den Mitteln des Gründungszuschuss deckungsfähig. Zudem sei wegen der gesetzlich fixierten Dauer der Förderung von zwölf Monaten und der Mindesthöhe von 30 Prozent der erstattungsfähigen Lohnkosten (die für die „Anspruchsvariante“ auf 50 Prozent festgesetzt ist) die Förderung relativ teuer.

Ein Geschäftsführer sah den Grund für die geringe Inanspruchnahme gerade in der Tatsache der Anspruchsleistung, weil dadurch der Agentur die Möglichkeit genommen sei, durch eigenständiges Handeln den Eingliederungsgutschein einzusetzen: Der Eingliederungsgutschein „ist auch keine Sache, die wir hier geschäftspolitisch forcieren können oder wollen“ (Agentur\_Ia\_GO\_06, 17), und führt dazu näher aus: „Wir können [den Eingliederungsgutschein] eigentlich nicht jetzt durch unser aktives Zutun befördern, weil das bekommt ja der Kunde. Wir können natürlich dem Kunden sagen im Bewerbungstraining, wie er sich vermarkten kann oder so, oder im Vermittlungsgespräch, aber es bekommen eben die Kunden, die eigentlich nicht im Fokus unserer direkten Vermittlungsbemühungen stehen“ (ebda., 21). Die Tatsache der Anspruchsleistung wird hier als hemmend für die Entfaltung eigener unterstützender Initiative dargestellt.

Wie wichtig die Information an potenzielle Nutzerinnen und Nutzer selbst bei einer Anspruchsleistung ist, verdeutlicht eine andere Führungskraft, die mit Blick auf den Eingliederungsgutschein ausführt: „Im Grunde reicht offensives Anbieten nicht, ich meine, [der Eingliederungsgutschein] muss verpflichtend werden für bestimmte Gruppen. Für Ältere, das wäre für mich so eine Gruppe, müsste verpflichtend mit dem Bewilligungsbescheid oder innerhalb der ersten zwei Wochen der Arbeitslosigkeit an jeden [ein Eingliederungsgutschein] rausgehen“ (Agentur\_Illa\_stvGF\_01, 78). In der weiteren Argumentation wird deutlich, dass damit sowohl ein Signal des Langzeitarbeitsloskeitsrisikos (das zu vermeiden ist) als auch der Unterstützung gesetzt werden soll.

Doch es ist gerade die Signalwirkung von Eingliederungsgutscheinen, die von Vermittlungsfachkräften kontrovers beurteilt wird. Die Alltagsüberlegungen der Vermittlungsfachkräfte sind direkt anschlussfähig an die Interpretationen in der theoretischen und empirischen Arbeitsmarktforschung (vgl. Kapitel 3.3). Ein Mitarbeiter begründete seine Skepsis folgendermaßen: „Also ich sehe es zumindest so: Wenn die Gutscheine (...) ausgegeben werden, dann bewirbt sich ein Arbeitnehmer in einer Firma und sagt, hier, als Einstandsgeschenk bringe ich einen Eingliederungsgutschein mit. Jetzt weiß der Arbeitgeber gar noch nicht einmal, was fehlt denn dem Arbeitnehmer. Und da meine ich, da fängt schon das Problem an. Da kommt es dann zu Irritationen und was hat der Gutschein bezweckt? Nicht viel“ (Agentur\_Ia\_AGT\_05, 90). Dieser Mitarbeiter thematisiert die stigmatisierenden Wirkungen, wie sie klassisch von Burtless (1985) formuliert wurden (vgl. Ka-

titel 3.3). Andere argumentieren gerade mit ihren Erfahrungen mit betrieblichen Sichtweisen: „Ich persönliche sehe es schon als großen Vorteil für die Leute, wenn sie einen Eingliederungsgutschein vorweisen können (...). Ich arbeite noch nicht so lange in der Agentur. Ich habe die letzten fast 20 Jahre in der Wirtschaft gearbeitet, da auch in leitender Position. Jedes Unternehmen rechnet mit einem spitzen Stift. 5 Prozent Minderleistungen nehme ich gerne in Kauf, wenn ich 50 Prozent Förderung bekomme. Deswegen ist das für jedes Unternehmen eine wirtschaftliche Geschichte, die sich rechnet“ (Agentur\_Va\_VFK\_BewA\_03, 110). Wieder andere unterstellen den Unternehmen keine spezifische Rationalität, sondern argumentieren aus ihrer Wahrnehmung der Vermittlungstätigkeit: „Der Eingliederungsgutschein für den Arbeitslosen ist sehr sinnvoll, weil er was in der Hand hat, mit dem er sich verkaufen kann. (...) Für den Arbeitnehmer ist der Eingliederungsgutschein eine sehr gute Sache. Für uns ist es einerseits so, dass wir ihn motivieren, selber aktiv zu werden und selber die Initiative zu ergreifen und für sich das Passende auszusuchen. Es ist auch bei den Älteren häufig so, dass sie viel lebenserfahrener sind und viel mehr Kontakte als Jüngere haben. Und über diese Netzwerke plus Eingliederungsgutschein schon die Chance höher ist, dort irgendwo unterzukommen“ (Agentur\_IVb\_TL\_AGS\_05, 40). Auf die konkrete Interviewnachfrage, ob mit einem Eingliederungsgutschein das Verhalten von Arbeitsuchenden beeinflusst wird, antwortet eine bewerberorientierte Vermittlerin: „Manchmal hat man das Gefühl, wenn die mit diesem Gutschein rausgehen und sagen ‚Oh, klasse. Dann habe ich was und wenn ich mit dem Ding beim Arbeitgeber auftauche, sieht der, dass ich motiviert bin, dass ich mich darum gekümmert habe, und ich biete es gleich als Möglichkeit an! Aber es gibt viele, die auch sagen, dass sie ihn nicht haben wollen. Das ist die Mentalität des einzelnen Kunden, das kann man, glaube ich, nicht verallgemeinern“ (Agentur\_IVb\_BewA\_04, 144). Zum Ausdruck gebracht wird hier dreierlei: Erstens, ein Eingliederungsgutschein kann Motivation freisetzen und dadurch das Suchverhalten generell (und nicht nur das Verhalten in einer konkreten Bewerbung) beeinflussen. Zweitens kann ein Eingliederungsgutschein auch ein positives Signal an Arbeitgeber transportieren (aktives eigenständiges Bemühen um eine neue Beschäftigung), und nicht nur das Stigma des Vermittlungshemmnisses. Drittens aber interpretieren die Arbeitsuchenden die möglichen Wirkungen eines Eingliederungsgutscheines individuell verschieden und werden ihn deshalb auch unterschiedlich einsetzen. Das kann auch dahin führen, dass einige (in den Worten der zitierten Vermittlerin: „viele“) Arbeitsuchende ihn ablehnen.

In der *Handhabung* der Eingliederungsgutscheine ist zunächst festzuhalten, dass mehr Eingliederungsgutscheine ausgegeben werden als letztlich eingelöst werden. Über die Zahl der ausgegebenen Eingliederungsgutscheine waren keine Informationen auf Agenturebene zu erlangen; spontane Schätzungen durch die

befragten Vermittlungsfachkräfte lassen eine mindestens zehnfache Anzahl von ausgegebenen Gutscheinen im Verhältnis zu den eingelösten Gutscheinen nicht abwegig erscheinen. Es ist unbekannt, warum die ausgegebenen Gutscheine nicht förderwirksam wurden (keine Einstellung; Fördervoraussetzungen trotz Einstellung nicht erfüllt; Gültigkeitsdauer des Gutscheins abgelaufen; Gutschein vom Arbeitssuchenden nicht beim Arbeitgeber eingereicht; Gutschein vom Arbeitgeber nicht bei der Agentur/Grundsicherungsstelle eingereicht).

Wie kommt es überhaupt zum Aushändigen der Eingliederungsgutscheine? Hier haben nicht nur die Vermittlungsfachkräfte, sondern auch die Führungskräfte eine entscheidende Filterfunktion. Zwar bestreitet der oben bereits zitierte Geschäftsführer, der Eingliederungsgutscheine „geschäftspolitisch nicht forcierte“, eine entsprechende Filterwirkung: „Ich verhindere den [Eingliederungsgutschein] ja nicht. Sie haben es ja gesehen, wir haben den drin, ganz offen, in unseren ermessenslenkenden Weisungen. Der hat dort den gleichen Stellenwert wie der EGZ (...). Der ist gleichrangig“ (Agentur\_Ia\_GO\_06, 19). Aber dass über die ermessenslenkenden Weisungen die Vermittlungsfachkräfte vom Eingliederungsgutschein erfahren, ist nur ein erster Schritt. Notwendig ist vielmehr, dass die potenziellen Nutzerinnen und Nutzer davon Kenntnis erlangen. Dies wird teilweise bewusst durch die Führungsebene gebremst, denn die Kosten lassen sich bei breiter Bekanntheit des Gutscheins nur schwer steuern, wie ein Geschäftsführer einer anderen Agentur ausführte: „Zur Zeit ist es so, dass wir bei Eingliederungsgutscheinen ziemlich wenig Geld haben. D. h. wir werden dieses Instrument nicht mehr bewerben. Es gibt da ja Rechtsansprüche beim Eingliederungsgutschein, das ist klar: der Rechtsanspruch wird wahrgenommen, aber wir gehen nicht nach draußen (...), weil ich dann zum Schluss nicht mehr weiß, wie ich das bezahlen kann“ (Agentur\_IVb\_GO\_03, 21).

Der Einfluss der bewerberorientierten Vermittlungsfachkräfte ist auf die ihnen zugewiesenen Arbeitssuchenden beschränkt. Selbst die Vermittlungsfachkräfte, die aktiv und relativ breit informieren, filtern nach einer eigenen Einschätzung zur Angemessenheit von Eingliederungsgutscheinen: „Also das mache ich schon, dass ich auf diese Merkblätter immer hinweise. Rechte und Pflichten, aber auch ‚Merkblatt 3‘<sup>69</sup> (...) Grundsätzlich [informiere ich über den Eingliederungsgutschein] eigentlich immer. Beim Pflichtanteil sowieso. (...) Es sei denn, es gibt gleich gravierende Probleme, wo man erkennt, dass das mit dem Gutschein auch nicht das bringt, was man sich erhofft“ (Agentur\_IVb\_BewA\_04, 61 und 53). Ein anderer bewerberorientierter Vermittler benannte gleich eine spezifische Gruppe, für die

69 Gemeint ist eine Informationsbroschüre der BA „Vermittlungsdienste und Leistungen“, die in den Agenturen ausliegt, aber auch über das Internet zugänglich ist (siehe <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-3-Vermittlungsdienste-Leistungen.pdf>). Auf den Eingliederungsgutschein wird in diesem Merkblatt nicht eingegangen.

eine Information zum Eingliederungsgutschein nicht sinnvoll sei. Auf die Interviewfrage, ob der Eingliederungsgutschein jedem Älteren angeboten wird, gab er an: „Jain. Wenn ich merke, es kommt jemand zu mir, der stark rentenorientiert ist – also 60plus – und (...) mir ganz klar Signal gibt: ‚Ha, ich mag jetzt mich nicht noch mal groß ins Erwerbsleben zurückbringen!‘ Um ganz ehrlich zu sein: Da machen wir auch nicht mehr die großen Dinge. (...) Bei denen ich erkenne, dass sie noch stark an Arbeit interessiert sind, wollen einfach, teilweise müssen sie einfach auch noch, weil es finanziell notwendig ist und ich die Problematik erkenne, dass in diesem Beruf (...) der Arbeitsmarkt für 50-Jährige und Ältere schwer ist, da nehme ich gerne dieses Mittel auch an die Hand“ (Agentur\_la\_BewA\_02, 58). Hier kann nicht überprüft werden, welche Signale ältere Arbeitslose setzen müssen, um als „stark rentenorientiert“ zu gelten. Doch Untersuchungen zeigen seit langem, dass der „vorruhestandsformige Leistungsbezug“, also der Bezug von Arbeitslosengeld ohne Vermittlungsaktivitäten, von Vermittlungsfachkräften auch als Arbeitsentlastung bei einer hohen Zahl von zu betreuenden Arbeitsuchenden genutzt wird (vgl. Eberwein, Tholen 1987; Brussig, Wübbecke 2009; Brussig, Knuth 2010).

Zum Eingliederungsgutschein gibt es – wie bei den Eingliederungszuschüssen – äquivalente Instrumente und nicht intendierte Handhabungen, die seine Inanspruchnahme beeinflussen. Auf Grundlage der Experteninterviews lassen sich drei Formen unterscheiden:

- Alternativ zum Eingliederungsgutschein wird offensiv der Eingliederungszuschuss in seiner herkömmlichen Variante (einschließlich der erweiterten Fördermöglichkeiten für Ältere) propagiert. Dies wird auch damit begründet, dass den Arbeitgebern der Eingliederungszuschuss vertraut wäre, während der Eingliederungsgutschein ein wenig bekanntes Instrument sei.
- Schon bevor der Eingliederungsgutschein nach § 223 SGB III eingeführt wurde, waren lokal Zusagen an Arbeitsuchende auf eine Förderung mit Eingliederungszuschuss verbreitet, die auch schriftlich an Arbeitsuchende gegeben wurden (vgl. ZEW et al. 2006). Diese informellen Quasi-Gutscheine gibt es nach wie vor. Sie unterliegen nicht notwendigerweise einer Altersbeschränkung und werden unabhängig vom Eingliederungsgutschein ausgestaltet. Derartige Quasi-Gutscheine gab und gibt es auch in Agenturen und Grundsicherungsstellen, die dem Eingliederungsgutschein nach § 223 SGB III sehr kritisch gegenüberstehen.
- In Einzelfällen werden Förderungen anlässlich einer Neueinstellung als Eingliederungsgutschein abgewickelt, auch wenn der Gutschein nicht vor dem Einstellungsprozess ausgehändigt wurde. Ein bewilligter Eingliederungszuschuss wird gewissermaßen zum Eingliederungsgutschein umdeklariert. Dies kann aus Budgetgründen – gleichmäßiger Mittelabfluss aus allen eingeplanten Positionen – vorteilhaft sein.

*Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer*

Die Frage nach den Wirkungen eines Eingliederungsgutscheins wurde auch in den Gruppendiskussionen und Einzelinterviews mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern diskutiert. Stellt sich tatsächlich die ermutigende Wirkung ein, die oben von einer Vermittlungsfachkraft vermutet wurde? Fühlen sich die Arbeitsuchenden durch einen Gutschein zugleich über ihr Risiko aufgeklärt und gestärkt darin, die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit abwenden zu können?

Zunächst einmal vollzog sich die Diskussion dieser Fragen hauptsächlich hypothetisch. Zwar hatten einige der einbezogenen Arbeitsuchenden Erfahrungen mit Förderzusagen, wobei offen blieb, inwiefern es sich um reguläre Eingliederungsgutscheine (nach § 223 SGB III) handelte. Überwiegend bezogen sich die Diskussions Teilnehmer aber auf ein Gedankenexperiment, wie es von der Diskussionsleitung der Gruppendiskussion vorgegeben wurde: „Was halten Sie davon, wenn die Eingliederungszuschüsse in ihrer heutigen Form zu Eingliederungsgutscheinen umgestaltet werden würden?“ Für die Diskussion kam es auch darauf an, wie die nähere Erläuterung durch die Diskussionsleitung ausfiel, und ebenso konnten durch gezielte Nachfragen durch die Diskussionsleitung bislang vernachlässigte Aspekte in die Diskussion eingebracht werden und die Beurteilung modifiziert werden. Allein aus hypothetischen Überlegungen heraus sind belastbare Aussagen kaum zu gewinnen; deshalb waren die Diskussionsteilnehmer auch gehalten, ihre Meinungen zu begründen und mit Erfahrungen zu belegen.

Arbeitsuchende beurteilen Eingliederungsgutscheine unterschiedlich. Einige versprechen sich davon hauptsächlich Vorteile, andere sehen eher Nachteile, viele stehen ihnen ambivalent gegenüber. Der am deutlichsten formulierte Vorteil ist die Erwartung, dass Betriebe Bewerbern mit einem Eingliederungsgutschein den Vorzug geben gegenüber einem vergleichbaren Bewerber ohne Gutschein. Es ist hervorzuheben, dass die Arbeitsuchenden hier nicht aus eigener Erfahrung sprechen können, sondern sich gedanklich in den Stand des betrieblichen Personalverantwortlichen hineinversetzen. Der stärkste Vorteil des Eingliederungsgutscheins aus Arbeitnehmersicht beruht also auf einem fiktiven Rollentausch und der Unterstellung, dass die Fördermöglichkeit für den Betrieb von Bedeutung ist. Wie die Analyse des Umgangs der Betriebe mit dem Eingliederungszuschuss gezeigt hat, ist dies aber keineswegs immer der Fall. Ein zweites Argument für den Eingliederungsgutschein aus Arbeitnehmersicht ist die Auffassung, dass nicht die Betriebe den Zuschuss beantragen sollten. Hier wird ein besonderes Potenzial von Missbrauch vermutet.

Gegen einen Eingliederungsgutschein spricht aus Arbeitnehmersicht, dass er mit Sicherheit nicht selbsterklärend für den Arbeitgeber ist. Er wird im Gegenteil Fragen nach sich ziehen, etwa zu den genauen Förderbedingungen, zur Nachbe-

schäftigungspflicht oder zu den Folgen einer Entlassung während der Förderdauer. Alle diese Fragen bestehen heute auch schon, doch in der herkömmlichen Variante von Eingliederungszuschüssen werden diese Fragen mit der Vermittlungsfachkraft geklärt. Dazu gäbe es auch beim Eingliederungsgutschein die Möglichkeit, doch sofern dies nötig ist, ginge damit die angestrebte Einfachheit verloren. Ein weiterer und zweifellos gewichtigerer Einwand aus Arbeitnehmersicht war, dass die Arbeitssuchenden dem Ermessen der Vermittlungsfachkraft unterliegen und sich in einer Verhandlung um einen Eingliederungsgutschein möglicherweise nicht durchsetzen könnten. In den Gruppendiskussionen wurden zahlreiche Beispiele genannt, wie sich Arbeitssuchende gegenüber der Vermittlungsfachkraft erfolglos um Förderung bemüht haben (siehe Abschnitt 5.3). Hier sehen sich die „verhandlungsunerfahrenen“ Arbeitssuchenden im Nachteil gegenüber den „verhandlungserfahrenen“ Vermittlungsfachkräften. Arbeitgeber wären aus ihrer Sicht eher in der Lage, einen Eingliederungszuschuss für eine Person zu erwirken (und sie damit einzustellen), die selbst schlechtere Chancen hätte, mit der Vermittlungsfachkraft erfolgreich um einen Gutschein zu verhandeln, und deshalb im betrieblichen Auswahlprozess benachteiligt bliebe.

Ein weiterer Punkt, der aus Arbeitnehmersicht zunächst gegen einen Eingliederungsgutschein spricht, ist die amtliche Anerkennung eines Vermittlungshemmnisses. Die befürchtete Stigmatisierung lässt sich abwenden, indem der Gutschein im Bewerbungsgespräch nicht präsentiert wird, doch das Aushändigen des Gutscheins wird wiederholt als eine Zurücksetzung dargestellt. Besonders häufig wird dies am Alter festgemacht: Die Betroffenen wissen um die schlechten Rekrutierungschancen aufgrund eines höheren Alters und können – ganz überwiegend zurecht – die implizite Begründung dafür nicht nachvollziehen, sehen sie aber reproduziert, wenn aufgrund eines gesellschaftlichen Zerrbildes eine Förderung versprochen wird.<sup>70</sup> Auf der anderen Seite gab es Arbeitssuchende, die bei einem Gutschein nicht die amtliche Anerkennung eines Vermittlungshemmnisses in den Vordergrund stellten, sondern die Chance, durch einen Gutschein sich selbst im Bewerbungsgespräch aufzuwerten. Dies ist gesetzgeberisch und vermittlerseitig intendiert, aber diese Absicht wird in einer komplexen Gemengelage von vermuteten Motiven und Wirkungen nicht ausreichend klar. Mit dem Gutschein wird jedenfalls nicht erreicht, dass Arbeitssuchende über das Bewerbungsgespräch hinaus „aktiviert“ werden, und dass sie im Wissen um die Förderung aktiver suchen und sich neue Beschäftigungsangebote erschließen würden. In den Gruppendiskussionen und Einzelinterviews um die Wir-

70 Dies widerspricht der Klage darüber, sich nicht gegenüber der Vermittlungsfachkraft durchsetzen zu können. Es handelt sich um unterschiedliche Einwände verschiedener Personen: die einen kritisieren, sich nicht in den Erwartungen an Förderung durchsetzen zu können, die anderen kritisieren die Reproduktion eines gesellschaftlichen Vorurteils durch die spezifische Art der Förderung.



kungen des Eingliederungsgutscheins, in denen einige sehr hypothetische Erwägungen zur Diskussion gestellt wurden, wurde diese Überlegung nicht formuliert.

### *Betriebe*

Auch gegenüber Betrieben wurde der Eingliederungsgutschein angesprochen. Obwohl die meisten Personalverantwortlichen angaben, bereits Bewerbungsunterlagen mit Förderzusagen erhalten zu haben, blieb auch hier die Diskussion hauptsächlich hypothetisch. Sie hatten kaum praktische Erfahrungen mit den Eingliederungsgutscheinen in der bestehenden Form. Wie die befragten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schwankten auch die Personalverantwortlichen während des Gesprächs in ihren Beurteilungen in Abhängigkeit von der Gesprächsführung und den Interviewfragen. Dies deutet darauf hin, dass sie sich noch nicht eingehend mit der Möglichkeit von Eingliederungsgutscheinen beschäftigt haben.

Spontan äußerten sich viele Personalverantwortliche positiv gegenüber Eingliederungsgutscheinen. Sie versprechen sich davon eine leichtere Abwicklung der Förderung. Allerdings wurde die Abwicklung der Eingliederungszuschüsse nie als ein relevantes Problem dargestellt; sie läuft schon heute – nicht zuletzt dank der Hilfestellung durch die Vermittlungsfachkräfte – mit einem überschaubaren Aufwand für die Personalverantwortlichen. Ein weiteres Argument, das aus Sicht der Betriebe für Eingliederungsgutscheine spricht, war die damit verbundene höhere Transparenz, da man auf Anhieb förderfähige Bewerberinnen und Bewerber sowie die Höhe der Förderung erkennen könne. Allerdings stieß dieses weit verbreitete und rasch geäußerte Argument bei näherem Hinsehen auch auf Widerspruch. So wurde beispielsweise vermutet, dass der „Basar“ – das Schachern um meist geringfügige Förderung anlässlich der Einstellung eines neuen Mitarbeiters, das von Vermittlungsfachkräften ganz überwiegend abgelehnt wird – entgegen dem ersten Augenschein *nicht* ausgetrocknet wird. Denn wenn ein Personalverantwortlicher einen aus seiner Sicht förderungswürdigen, aber nicht mit einem Eingliederungsgutschein ausgestatteten Kandidaten einstellen möchte, könnte er im direkten Gespräch mit der Vermittlungsfachkraft versuchen, die Ausstellung eines Eingliederungsgutscheins zu erwirken. Dies wiederum könnte den Klärungsprozess – der vor der Einstellung erfolgen muss – verzögern und damit Rekrutierungsprozesse sogar verlängern. Da auch von einer Vermittlungsfachkraft berichtet wurde, dass Eingliederungsgutscheine statt Eingliederungszuschüsse vergeben werden (und sie also nachträglich und mit Blick auf eine konkrete Stelle ausgehändigt werden), ist die Überlegung des Personalverantwortlichen keineswegs abwegig.

Interessanterweise wurde auch von Personalverantwortlichen vorgebracht, dass die arbeitsplatzbezogene Einzelfallprüfung, wie sie für den Zuschuss charakteris-

tisch ist und die beim Gutschein entfallen würde, durchaus angemessen ist. Dem Gewinn an Transparenz bei einer a priori-Förderzusage würden die Risiken von „zu viel“ Förderung (bei fehlenden arbeitsplatzspezifischen Minderleistungen) und von „zu wenig“ Förderung (bei vorhandenen und durch die Förderung nicht abgedeckten arbeitsplatzspezifischen Minderleistungen) gegenüberstehen. Die Personalverantwortlichen haben gelernt, mit arbeitsplatzspezifischen Minderleistungen zu argumentieren, ohne dass sie direkt mit der Förderhöhe und -dauer verbunden werden können. Daher steht vermutlich hinter der geäußerten Befürchtung eher die Sorge, dass Konkurrenzbetriebe gezielt geförderte Bewerberinnen und Bewerber einstellen und sich dadurch Vorteile verschaffen könnten.

Einige Personalverantwortliche standen der Idee des Gutscheins skeptisch gegenüber. Sie argumentierten, dass sie durch den Gutschein erst auf eine mögliche Leistungsminderung von Bewerbern oder Bewerberinnen hingewiesen werden. Dies wurde auch von Personalverantwortlichen vorgebracht, die regelmäßig bei Einstellungen nach einem Zuschuss fragen und ist also nicht auf Personalverantwortliche beschränkt, die generell eine skeptische Haltung zu Eingliederungszuschüssen einnehmen. Allerdings bedeutet eine häufige Nachfrage nach Förderung nicht, dass von den Anforderungen an das Personal Abstriche gemacht werden, und dies scheint hier auch der entscheidende Punkt zu sein: Personalverantwortliche bewerten die Bewerbungen nach ihren eigenen – strengen – Maßstäben und fragen nach Förderung ebenfalls nach ihren eigenen – weniger strengen – Maßstäben, und der Hinweis auf die Fördermöglichkeit mit dem Gutschein beeinflusst eher ihre Einschätzung zur Qualität des Bewerbers.

Beinahe durchgängig wurde von den betrieblichen Personalverantwortlichen der Eingliederungsgutschein abgelehnt, wenn er als Ersatz für den Eingliederungszuschuss (und nicht, wie gegenwärtig, als zusätzliches Instrument) konzipiert ist. Dann wurden durchweg die arbeitsplatzspezifischen Minderleistungen betont. Doch zu vermuten ist, dass sich die Personalverantwortlichen mit einer Abschaffung der Zuschüsse zugunsten der Gutscheine in ihrer Entscheidungsautonomie beschränkt sehen. Sie könnten keine Förderanfragen mehr stellen und wären vom Entscheidungsprozess über die Förderung ausgeschlossen, den sie jetzt maßgeblich mitbestimmen, weil ihnen die Definitionsmacht über individuelle Minderleistungen gegeben ist. Obwohl mit einem Gutschein besser gewährleistet werden kann, dass nur förderungswürdige Arbeitsuchende tatsächlich gefördert werden, würde der Spielraum für Betriebe begrenzt werden. Betriebe könnten nicht mehr (oder nur noch stark eingeschränkt) mit der Vermittlungsfachkraft über eine Förderung verhandeln, sondern die Förderung nur noch durch vollzogene Rekrutierungen von Personen erlangen, die vorab als förderungswürdig erkannt wurden. Die argumentative Abwehr der betrieblichen Personalverantwortlichen zur Abschaffung von

Eingliederungszuschüssen zugunsten von Eingliederungsgutscheinen zeigt, wie gering die verhaltensbeeinflussende Kraft der Zuschüsse auf das Rekrutierungsverhalten der Betriebe gegenwärtig ist.

Zusammenfassend war es Ziel dieses Abschnittes, Gründe für die geringe Inanspruchnahme von Eingliederungsgutscheinen aufgrund ihrer Handhabung durch Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen zu identifizieren.<sup>71</sup> Die Kenntnis des Instruments und seiner Fördervoraussetzungen ist vor allem in den Grundsicherungsstellen, aber auch in den Arbeitsagenturen lückenhaft. Außerdem ist der geringe geschäftspolitische Stellenwert von Eingliederungsgutscheinen zu nennen, der zugleich Ursache und Folge der lückenhaften Kenntnis dieses Instruments ist. Besonders kritisch wird die Steuerung gesehen, da mit der Ausgabe der Gutscheine Mittel gebunden werden, von denen ungewiss ist, in welchem Umfang und wann sie tatsächlich abgerufen werden. Doch in keiner der besuchten Agenturen und Grundsicherungsstellen gab es ein aussagekräftiges Monitoring über die Zahl der ausgegebenen, aber noch nicht eingelösten Gutscheine. Ein solches Monitoring ist sowohl auf der Ebene der Organisation, als auch auf der Ebene der einzelnen Vermittlungsfachkraft nötig. Schließlich gibt es deutliche Indizien dafür, dass potenziell Anspruchsberechtigte von den Vermittlungsfachkräften nur unzureichend über den Eingliederungsgutschein informiert werden.

Deutliche Kontroversen gibt es zu den vermuteten Wirkungen des Gutscheines. Es wurden sowohl motivierende und aktivierende Wirkungen für die Arbeitsuchenden (mit positiver Signalwirkung für Arbeitgeber), als auch diskriminierende und stigmatisierende Wirkungen durch Arbeitgeber thematisiert. Die Wirkungen sollten empirisch überprüft werden. Eine ökonometrische Wirkungsanalyse wird aber erschwert durch die geringe Fallzahl, den mehrfach gestuften Zugang in die Förderung (Aushändigen und Einlösen des Gutscheins) und die Tatsache der Koexistenz äquivalenter Instrumente.

Insgesamt bestätigt die starke Filterwirkung von Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen auf die Inanspruchnahme des Eingliederungsgutscheins eine der ältesten Einsichten der empirischen Implementationsanalyse: „Verfehlt ist es (...), administrative Vollzugsinstanzen schlicht als Instrumente der Implementation spezifischer Programme zu begreifen. (...) Konformer Vollzug ist nicht ihr einziges und oft nicht einmal ein dominantes Handlungsziel“ der Vollzugsbehörden (Mayntz 1980: 12). Dies gilt nicht nur bei Ermessensleistungen, sondern auch bei Anspruchsleistungen, wie es der Eingliederungsgutschein zumindest in einer von zwei Varianten ist.

<sup>71</sup> Weitere Gründe sind denkbar, können aber hier nicht verfolgt werden. Für eine vollständige Analyse wären die Jobchancen der Arbeitsuchenden mit Eingliederungsgutscheinen einzubeziehen und die Einlösung ausgegebener Gutscheine nach einer Neueinstellung zu untersuchen.

Aus Perspektive der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Betriebe kann bestätigt werden, dass die Wirkungen von Gutscheinen ambivalent sind. Sie werden von den Arbeitsuchenden keineswegs durchgängig im Zuge der „Selbstvermarktung“ eingesetzt, sondern teilweise aus Sorge vor Stigmatisierung zurückgehalten. Teilweise bestätigen Betriebe die stigmatisierende Wirkung der Gutscheine. Sie tendieren jedoch eher dazu, bewerberseitig vorab bekundete Förderzusagen zu ignorieren und die Förderanfragen und ihre Begründungen in ihrer Hand zu behalten.

## 6.2 Rechtskreiskonkurrenz?

Aufgrund der Tatsache, dass es zwei „Rechtskreise“ gibt, innerhalb derer Arbeitsvermittlung betrieben wird, entsteht das Problem der „Rechtskreiskonkurrenz“. Mit Blick auf den Eingliederungszuschuss ist damit gemeint, dass Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen in einen Überbietungswettbewerb treten oder von Betrieben dazu getrieben werden können, um den von ihnen betreuten Arbeitsuchenden gegenüber den Arbeitsuchenden des anderen Rechtskreises einen Vorteil zu verschaffen.

Abgesehen davon, dass dieses Risiko der grundlegenden Konstruktion der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtskreisen inhärent ist (vgl. Abschnitt 5.1.1), sprechen auch zwei empirische Beobachtungen für die potenzielle Relevanz dieses Problems insbesondere dort, wo zugelassene kommunale Träger und Arbeitsagenturen aufeinandertreffen.

Erstens sind gerade zugelassene kommunale Träger im Bewusstsein der Konkurrenz und der Abgrenzung gegenüber der lokalen Arbeitsagentur entstanden. Landkreise bzw. kreisfreie Städte mussten aktiv werden und sich bewerben, um als kommunaler Träger für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II zugelassen zu werden. Dafür waren Personen mit einer starken Motivation erforderlich, die andere Akteure von ihrem Vorgehen überzeugt haben. Auch wenn in beiden in die Untersuchung einbezogenen Grundsicherungsstellen, die für das Optionsmodell zugelassen wurden, von „politischem Druck“ höherer Ebene berichtet wurde, so genügt dies sicher nicht, um die Option tatsächlich durchzusetzen. Soweit es sich aus dem vorliegenden Material erschließen lässt, speiste sich die Motivation der treibenden Akteure einerseits aus dem Bewusstsein, über langjährige arbeitsmarktpolitische Kompetenzen zu verfügen, und andererseits aus einer gewissen Skepsis gegenüber der lokalen Arbeitsagentur. Hinzu kam eine Selbstverpflichtung, weiterhin für die Unterstützung der Hilfebedürftigen Verantwortung zu übernehmen, auch wenn dies mit einem Zuwachs an arbeitsmarktpolitischen Aufgaben verbunden war. Wo das Abgrenzungsbestreben der Kommune gegenüber der Agentur in der Anfangszeit besonders ausgeprägt war, hat es sich im Laufe der Zeit gemildert, und das Nebeneinander beider Einrichtungen ist zur Normalität geworden.

Zweitens gibt es zwischen den zugelassenen kommunalen Trägern und den lokalen Arbeitsagenturen auf allen Ebenen nur einen vergleichsweise schwachen Informationsaustausch. Wohl gibt es auf der Leitungsebene Vereinbarungen zur genauen Arbeitsverteilung, etwa zur Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung sowie Routinen zur Betreuung von aufstockenden ALG-II-Beziehenden. Es gibt aber keine gemeinsamen arbeitsmarktpolitischen Strategien oder Absprachen, die auf einen koordinierten Einsatz des Eingliederungszuschusses hinauslaufen würden. Auf der Arbeitsebene gibt es ebenfalls wenig Kontakte. Auf Jobmessen und ähnlichen Veranstaltungen begegnen sich Vermittlungsfachkräfte beider Einrichtungen, aber es gibt nicht unbedingt gemeinsame Stände. Mitarbeiter der Grundsicherungsstelle, die von der BA zur Kommune gewechselt sind, haben in Einzelfällen noch Kontakt zu ihren ehemaligen Kolleginnen und Kollegen. Die ermessenslenkenden Weisungen der jeweils Anderen sind nicht konkret bekannt, die Organisation der Arbeitsvermittlung im anderen Rechtskreis ist überwiegend nur in groben Zügen bekannt.

Die Konkurrenzsituation beider Träger in der Arbeitsvermittlung vor allem hinsichtlich der Dienstleistungen gegenüber Betrieben wird von den Beteiligten vor Ort überwiegend gelassen gesehen. Betont werden die potenziell positiven Wirkungen von Wettbewerb („Konkurrenz belebt das Geschäft.“). Die Spaltung der Arbeitsverwaltung in zwei Rechtskreise wird in den Arbeitsagenturen stärker bedauert als in den Grundsicherungsstellen, aber auch in den Arbeitsagenturen werden die Strukturen so akzeptiert, wie sie nun einmal sind und seit mehreren Jahren praktiziert werden. Sowohl von der Struktur zweier Rechtskreise, als auch aus der Entstehung der kommunalen Alleinzuständigkeit, der fehlenden Informationen und der wechselseitigen Selbstdeutungen als „Wettbewerber“ heraus sind Voraussetzungen für einen Überbietungswettbewerb bei Eingliederungszuschüssen erfüllt.

Doch aus zwei Gründen entfaltet sich der theoretisch denkbare Überbietungswettbewerb beim Eingliederungszuschuss nicht. Der erste Grund liegt bei den beiden Trägern der Arbeitsvermittlung selbst. Keiner von beiden strebt einen Überbietungswettbewerb an. Er wäre zu teuer, und die zusätzlich erreichbaren Integrationen wären zu wenige, um die Bilanz spürbar zu verbessern. Auf beiden Seiten und unabhängig voneinander wird betont, dass Eingliederungszuschüsse die Anbahnung von Beschäftigungsverhältnissen nur unterstützen, aber nicht herbeiführen können. Das Verständnis von Eingliederungszuschüssen ist bei beiden Trägern recht ähnlich und richtet sich an den Bewerbern und den Arbeitsplatzanforderungen aus, aber nicht am Vorgehen des jeweils anderen Trägers. Allerdings gibt es ein gewisses wechselseitiges Missbehagen hinsichtlich von Wettbewerbsvorteilen, die als unfair wahrgenommen werden. So schreiben sich die Grundsicherungsstellen eine im Durchschnitt schwierigere Klientel zu, die eine höhere Förderung rechtfertigt. Umgekehrt führten Gesprächspartner aus den Arbeitsagenturen teilweise

ein günstigeres Budget bei den Grundsicherungsstellen an, die eine überzogene Förderung erlauben würde. Letzteres – günstigere Budgetausstattung – wurde auch von einer Grundsicherungsstelle gegenüber der Agentur vorgebracht. Aber dieses Missbehagen ist nicht manifest und führt nicht dazu, dass Informationen zu den Förderkonditionen des anderen Rechtskreises beschafft werden, um dann die eigenen Bedingungen daran auszurichten. Wohl wird eingeräumt, dass gleiche Fälle in ungleichen Förderentscheidungen resultieren könnten. Doch dies wäre auch zwischen Organisationen desselben Rechtskreises, also in unterschiedlichen Regionen, ebenso wie zwischen Vermittlungsfachkräften innerhalb derselben Organisation möglich. Entscheidend ist, dass aus diesen Förderunterschieden zwischen Trägern der beiden Rechtskreise innerhalb einer Region keine Konkurrenz erwächst.

Der zweite Grund für das Ausbleiben eines Überbietungswettbewerb liegt bei den Betrieben. Zwar berichteten die Vermittlungsfachkräfte beider Träger, von Betrieben mit den günstigeren Förderbedingungen des jeweils anderen Trägers konfrontiert worden zu sein. Mangels eigener Kenntnis können die Vermittlungsfachkräfte es nicht nachprüfen, und die Vermittlungsfachkräfte bemühen sich auch nicht darum. Wenn dem Betrieb die höhere Förderung so viel lieber wäre, so die typische Replik, solle er sich doch aus dem Pool des anderen Trägers bedienen. Die Vermittlungsfachkräfte vermuten hier viel eher eine Verhandlungstaktik der Betriebe als ein reales Unverständnis betrieblicher Personalverantwortlicher. Verwirrungen bei den Betrieben über die „wahren“ Förderkonditionen sind an einem anderen Punkt plausibler, nämlich dann, wenn Betriebe Personen aus einem anderen Agenturbezirk mit anderen Förderkonditionen eingestellt haben. Abgesehen davon, dass Betriebe – nach Darstellung der Vermittlungsfachkräfte – nur wenig Chancen haben, die Vermittlungsfachkräfte beider Rechtskreise gegeneinander auszuspielen: Die Betriebsfallstudien zeigen, dass die meisten Betriebe die Dienste entweder der Arbeitsagentur oder der Grundsicherungsstelle in Anspruch nehmen. Dies gilt auch für die Betriebe in unserer Stichprobe, die regelmäßig nach Eingliederungszuschüssen nachfragen oder bevorzugt Personen mit Eingliederungszuschüssen einstellen. Und entscheidend für die Inanspruchnahme entweder der Agentur oder der Grundsicherungsstelle ist nach Aussagen der betrieblichen Personalverantwortlichen nicht die Förderhöhe, sondern die Dienstleistungsqualität und Vertrautheit mit der Vermittlungsfachkraft. An der Dienstleistungsqualität entscheidet sich, ob die Betriebe die Agentur oder die Grundsicherungsstelle nutzen.

Sicher kann von der kleinen Betriebsstichprobe dieser Untersuchung nicht auf alle Betriebe geschlussfolgert werden. Insbesondere bei Unternehmen, die extensiv mit der öffentlichen Arbeitsverwaltung zusammenarbeiten, ist es wahrscheinlich, dass dann auch beide Träger genutzt werden. Zu denken ist zum einen an Zeitarbeitsfirmen, zum anderen aber auch an Integrationsbetriebe, also Betriebe, die

vor allem Schwerbehinderten und Rehabilitanden Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Doch ist in diesen Fällen zu vermuten, dass *wegen* ihrer Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen die Verantwortlichen die Handlungsrationalitäten der Träger beider Rechtskreise kennen und sich stabile Verhandlungskonstellationen entwickelt haben, die von den Betrieben nicht durch einen permanent in Gang gesetzten Überbietungswettbewerb unterminiert werden.

### 6.3 Alternative Instrumente zum Eingliederungszuschuss: Praktika und Qualifizierung

Mit den „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ nach § 46 SGB III gibt es ein Instrument, das aus betrieblicher Sicht Eingliederungszuschüssen in gewisser Beziehung ähnlich ist und auch im Rechtskreis des SGB II eingesetzt werden kann. Die „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ sind sehr weit gefasst, sehen aber auch die Beschäftigung direkt bei bzw. von einem Arbeitgeber für eine Dauer von maximal vier Wochen vor. Die Förderung kann darauf beschränkt sein, Arbeitslosengeld bzw. ALG II weiter zu zahlen, umfasst in der Regel aber auch Fahrtkosten. Von den Vermittlungsfachkräften wird diese Variante der Maßnahmen nach § 46 SGB III als „Probearbeit“, „Praktikum“, „Maßnahmen beim Arbeitgeber“ oder kurz „MAG“ bezeichnet. Sie entsprechen dem, was bis zur Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (verkündet im BGBl 29.12.2008, Inkrafttreten im Wesentlichen zum 01.01.2009) die „betrieblichen Trainingsmaßnahmen“ (§ 48 SGB III) waren (siehe zum Zusammenhang von Eingliederungszuschüssen und betrieblichen Trainingsmaßnahmen ZEW et al. 2006: 60–62).

Praktika werden von den Vermittlungsfachkräften in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen weitgehend übereinstimmend bewertet und eingesetzt. Sie können sowohl alternativ zu Eingliederungszuschüssen als auch kumulierend zum Zuge kommen. Alternativ zu Eingliederungszuschüssen werden sie dann verwendet, wenn die Voraussetzungen für einen Eingliederungszuschuss nicht erfüllt sind oder es andere Schwierigkeiten gibt, den Eingliederungszuschuss zu nutzen. Hierzu können insbesondere budgetäre Überlegungen zählen, allerdings wurde auf explizite Nachfragen verneint, dass Engpässe im Eingliederungstitel durch eine Kompensation mittels Praktika – die den Eingliederungstitel deutlich weniger belasten – ausgeglichen werden.<sup>72</sup>

Eine kumulierte Förderung – an ein Praktikum wird ein Eingliederungszuschuss angeschlossen – scheint im Unterschied zur Situation vor wenigen Jahren (ZEW

<sup>72</sup> Der umgekehrte Fall – dass ein Eingliederungszuschuss deshalb gezahlt wird, weil ein Praktikum nicht möglich ist – wurde nur für die Konstellation genannt, dass ein direkter Betriebswechsel erfolgt.

et al. 2006: 61) nun flächendeckend akzeptiert zu sein. Stets wird die Dauer des Praktikums von der fiktiven Dauer des Eingliederungszuschusses abgezogen, die ohne Praktikum bewilligt worden wäre; mitunter wird die Dauer des Praktikums überproportional gewertet. Durchweg werden „Maßnahmen beim Arbeitgeber“ als sinnvolles Instrument bewertet und überwiegend auch gegenüber Eingliederungszuschüssen präferiert. Ein wesentlicher Grund ist, dass sie als „kleine Probezeit“ (Agentur\_Illa\_stvGF\_01, 17) einem nachvollziehbaren Anliegen der Arbeitgeber entsprechen, den Arbeitnehmer zu testen. Eingliederungszuschüsse hingegen würden wegen ihrer Orientierung auf Vermittlungshemmnisse und Minderleistungen von vornherein als „defizitorientiert“ verhandelt werden. Allerdings sind Praktika missbrauchsanfälliger, der „Klebeffekt“ ist schwächer als bei Eingliederungszuschüssen.

Die von uns in den Betriebsfallstudien untersuchten Betriebe nutzen nahezu vollständig Praktika im Sinne des § 46 SGB III. Diese Praktika sind den betrieblichen Personalverantwortlichen aber weniger präsent als die Eingliederungszuschüsse. Oft gaben sie uns gegenüber erst auf konkrete Nachfrage an, dass sie neben Eingliederungszuschüssen auch Praktika nutzen. Die Betriebe halten die Praktika für sehr sinnvoll, und überwiegend sprachen sie sich dafür aus, dass auch längere Praktika über die aktuelle Maximaldauer von vier Wochen hinaus möglich sein sollen. Allerdings scheinen die Betriebe mehrheitlich – anders als die Vermittlungsfachkräfte – Eingliederungszuschüsse zu bevorzugen. Der geldwerte Vorteil ist bei Eingliederungszuschüssen beinahe immer höher als bei den Praktika, da Praktika meist eine Woche, selten zwei Wochen dauern; Eingliederungszuschüsse aber überwiegend mindestens drei Monate gezahlt werden.

Vor dem Hintergrund des betrieblichen Rekrutierungsprozesses mit den drei Komponenten Suche, Auswahl und Erprobung haben die Positionen der Vermittlungsfachkräfte und betrieblichen Personalverantwortlichen eine hohe Plausibilität. Praktika dienen zum Testen. Sie sind – anders als der Eingliederungszuschuss – ergebnisoffen; der „Klebeffekt“ ist folglich niedriger. Die Bewilligung von Praktika lässt sich konkreter begründen und fällt wegen der niedrigeren Kosten den Vermittlungsfachkräften sicher auch leichter als die Zusage von Eingliederungszuschüssen, die – trotz des formalen Begründungsaufwandes – oft diffusen (nicht notwendigerweise unberechtigten) Erwägungen folgen. Der geldwerte Vorteil bei Eingliederungszuschüssen entspricht der „Anerkennung“, die Betriebe für ihr Verhalten erwarten, dass sie durch die Einstellung von Bewerbern mit Vermittlungshemmnissen zur Chancengerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt beitragen. Denn die rekrutierten Bewerber mit Vermittlungshemmnissen sind oft, wie die betrieblichen Personalverantwortlichen oft auch eingeräumt haben, faktisch nicht leistungsgemindert – sonst würden sie nicht eingestellt werden. Für die meisten Betriebe ist der



Eingliederungszuschuss entgegen der Annahme eines Agentur-Geschäftsführers gerade nicht „defizitorientiert“, sondern eher eine „Anerkennungsprämie“. Würde den Betrieben diese Prämie vorenthalten werden, dann stünde ihnen „nur“ noch das Praktikum zur Verfügung. In Abhängigkeit vom betrieblichen Rekrutierungsverhalten setzen sie aber entweder Tests bei *allen* – und nicht nur bei Bewerbern mit Vermittlungshemmnissen – ein, oder sie kommen dank ausgefeilter Auswahlverfahren weitgehend ohne Tests aus. Für Personen mit Vermittlungshemmnissen würde es keinen Nachteilsausgleich geben, wenn keine Eingliederungszuschüsse bestehen würden, da sie gar nicht erst bis zur „Testphase“ vorstoßen. Denn der Nachteil aufgrund von Vermittlungshemmnissen wirkt sich nicht in der Testphase aus, sondern schon früher.

Zwei weitere Alternativen zum Eingliederungszuschuss sollen kurz angesprochen werden. Zum einen sind Weiterbildungsmaßnahmen zu nennen. Sie werden von Vermittlungsfachkräften manchmal angeführt – von den Betrieben sehr selten – und es ist zu vermuten, dass Weiterbildungsmaßnahmen praktisch keine große Bedeutung als Substitut zu Eingliederungszuschüssen haben. Von der Logik her liegt es aber nahe, eine Verbindung zwischen Eingliederungszuschüssen und Weiterbildung herzustellen, wie in der folgenden Argumentation einer Teamleiterin aus dem Arbeitgeber-Service deutlich wird:

„Wenn ich das Instrumentarium aber kenne, kann ich [sagen]: ‚Was war jetzt Ihr Wunsch? Ihr Wunsch war doch, dass der etwas Spezielles lernen darf, was Sie brauchen für Ihren Betrieb. EGZ gibt es für diesen Fall nicht. Sollten wir mal andenken, ob es eventuell ein Fall ist, den wir über WeGebAU fördern können?‘ Ich sage dem Arbeitgeber natürlich nicht ‚WeGebAU‘, sondern ich sage, ob wir den über eine andere Rechtsgrundlage vielleicht fördern können. Und dann können Sie mit dem Arbeitgeber durchaus noch einmal durchdiskutieren (...), sodass der Kunde zumindest sieht: Sie haben sich mit dem Thema auseinandergesetzt und haben doch versucht, sich um ihn zu kümmern. Da haben wir im Moment auch einen aktuellen Fall aus der Praxis“ (Agentur\_la\_TL\_AGS\_01, 100).

Die potenzielle Substitution von Eingliederungszuschüssen und Weiterbildung liegt insbesondere dann nahe, wie das Zitat belegt, wenn man konkret nach den betrieblichen Interessen fragt. In dem Fall einer Substitution mit Weiterbildung würden spezifische Minderleistungen beseitigt werden. Wiederum würden betriebliche Förderbegehren aufgrund von Vermittlungshemmnissen, die unabhängig von Minderleistungen bestehen, nicht auf Resonanz bei den Vermittlungsfachkräften stoßen.

Eine weitere Alternative zu den Eingliederungszuschüssen des SGB III sind arbeitsmarktpolitische Landesprogramme. Sie spielten jenseits der Vermittlung von

Rehabilitanden (siehe Abschnitt 6.1.1) in unseren Fallstudien in den Arbeitsverwaltungen und Betrieben keine explizite Rolle. Wir vermuten deshalb, dass ihr Einfluss sehr gering ist. Die Förderbedingungen scheinen eine gleichzeitige Förderung der Eingliederung aus beiden Töpfen auszuschließen. Eine systematische Untersuchung des gesamten Förderumfeldes in seiner Wirkung auf das betriebliche Einstellungsverhalten ist gleichwohl empfehlenswert.

## 7 Fazit

### 7.1 Zusammenfassung

#### *Eingliederungszuschüsse: Untersuchungsziele und methodisches Vorgehen*

Eingliederungszuschüsse zielen darauf, die Chancen von Arbeitsuchenden mit Vermittlungshemmnissen auf ein neues sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zu verbessern, indem Arbeitgeber einen befristeten Zuschuss zu den Lohnkosten und Sozialversicherungsbeiträgen erhalten. Der Zuschuss kann – je nach Fördervariante – höchstens bis zu einer Dauer von 96, in der Regel bis zu maximal zwölf Monaten bewilligt werden,<sup>73</sup> wird aber überwiegend zwischen drei und sechs Monaten gezahlt. Eingliederungszuschüsse sind eine Ermessensleistung, über die im Einzelfall entschieden wird und deren Förderhöhe und -dauer individuell bestimmt werden. Eingliederungszuschüsse gehören mit monatlich weit über 20.000 Förderzugängen zu den am häufigsten genutzten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik. Sie sind im SGB III geregelt, stehen aber auch im Rechtskreis des SGB II und damit allen Arbeitsuchenden unabhängig von der Art ihres Leistungsanspruchs zur Verfügung.

Ziel der Untersuchung ist eine Analyse von Eingliederungszuschüssen im Kontext vermittlerischen Handelns. Speziell wurden die bestehenden Varianten von Eingliederungszuschüssen – Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte (§ 219), Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f), Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421o) und Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421p) – einschließlich des Eingliederungsgutscheins (§ 223) dahingehend untersucht, ob sie spezifische Wirkungen gegenüber dem „allgemeinen“ Eingliederungszuschuss nach § 218 SGB III entfalten. Darüber hinaus wurde in dieser Untersuchung nach den Auswirkungen des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit auf den Einsatz des Eingliederungszuschusses gefragt. Eine Besonderheit der vorliegenden Untersuchung besteht darin, dass die Handhabung der Eingliederungszuschüsse nicht nur aus der Perspektive der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in beiden Rechtskreisen (SGB III und SGB II) untersucht, sondern auch die Perspektiven der Arbeitgeber sowie die der Arbeitsuchenden einbezogen wurden. Während für die Untersuchung der Handhabung von Eingliederungszuschüssen durch die Arbeitsagenturen und Grundsiche-

<sup>73</sup> Für besonders betroffene Schwerbehinderte ab 55 Jahren beträgt die Höchstförderdauer 96 Monate, ab 50 Jahren 60 Monate; für alle übrigen besonders betroffenen Schwerbehinderten liegt sie bei 36 Monaten (§ 219 SGB III). Für schwerbehinderte und sonstige behinderte Menschen beträgt die Höchstförderdauer 24 Monate (§ 218, Abs. 2 SGB III). Für Personen ab 50 Jahren, die keine besonders betroffenen Schwerbehinderten sind, beträgt die Höchstförderdauer 36 Monate (§ 421f SGB III). Für alle übrigen beträgt sie zwölf Monate (§ 218, Abs. 1 SGB III); siehe ausführlich Abschnitt 2.2.3.

rungsstellen bereits frühere Untersuchungen hinzugezogen werden konnten, war bei der Untersuchung der Perspektiven von Betrieben und Arbeitsuchenden auf den Eingliederungszuschuss Neuland zu betreten (vgl. Kapitel 1).

In dieser Untersuchung kamen qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung zum Einsatz, insbesondere leitfadengestützte Experteninterviews, Organisationsfallstudien und Gruppendiskussionen sowie Dokumentenanalysen. Auf Grundlage des erhobenen Materials wurden Handlungsrationaltäten der Akteure und Interaktionsbeziehungen zwischen ihnen rekonstruiert. Die Erhebungen fanden im Frühjahr und Herbst 2010 in sieben Regionen der Bundesrepublik statt (vgl. Kapitel 4).

### *Eingliederungszuschüsse in der Handhabung von Fach- und Führungskräften der öffentlichen Arbeitsverwaltung*

Der Stellenwert von Eingliederungszuschüssen in Bezug auf die Gesamtheit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wird auf lokaler Ebene ganz unterschiedlich beurteilt. Übergreifend neigen aber Führungskräfte zu einer zurückhaltenderen Einschätzung als Vermittlungsfachkräfte, unter denen insbesondere die Vermittlungsfachkräfte, die regelmäßig mit Betrieben in Kontakt stehen, sowie Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und Schwerbehinderte, Eingliederungszuschüsse als ein außerordentlich wichtiges Instrument betrachten, um Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen in Beschäftigung einzugliedern.

Die meisten Varianten von Eingliederungszuschüssen werden im Rahmen des Eingliederungstitels für das Geschäftsjahr eigenverantwortlich von den Geschäftsführungen der Agenturen und Grundsicherungsstellen sowohl hinsichtlich des Kostenvolumens als auch hinsichtlich der Anzahl von Förderfällen geplant.<sup>74</sup> Die wesentlichen Orientierungspunkte hierbei sind das verfügbare Budget und die Erfahrungen des Vorjahres, die meist – mehr oder weniger angepasst – fortgeschrieben werden. Im Planungsprozess spielt nur eine nachgeordnete Rolle, dass im Ergebnis einer eigenständigen Arbeitsmarktanalyse bestimmte Arten von Vermittlungshemmnissen oder Zielgruppen verstärkt gefördert werden sollen. Die Steuerung der Eingliederungszuschüsse durch Teamleitungen und Geschäftsführung zielt vor allem darauf, dass Vermittlungsfachkräfte über das ganze Jahr hinweg nach möglichst einheitlichen Kriterien über Mittel für Eingliederungszuschüsse verfügen können. Das wichtigste Instrument zur lokalen Steuerung sind die lokalen ermessenslenkenden Weisungen. Aus den ermessenslenkenden Weisungen ergeben sich typische Kombinationen von Förderhöhe und -dauer, die gewährt werden können.

<sup>74</sup> Lediglich der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte (§ 219 SGB III) sowie der Eingliederungsgutschein (§ 223 SGB III) werden nicht im Eingliederungstitel der Arbeitsagenturen selbstständig geplant, sondern mit budgetären Soll-Vorgaben versehen.

Die Steuerungsmöglichkeiten werden von den befragten Führungskräften durchweg als ausreichend erachtet.

Die Einführung des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit (4 PM) hat die Handhabung von Eingliederungszuschüssen nicht wesentlich verändert. Zwar sind bestimmte Profillagen definiert, in denen Eingliederungszuschüsse vorgesehen sind, und andere Profillagen, in denen sie als nicht zweckmäßig gelten. Doch sowohl hinsichtlich der administrativen Vorgaben als auch hinsichtlich der IT-Systeme können Vermittlungsfachkräfte im Rahmen ihrer Ermessensausübung für Personen unabhängig von ihrer zunächst festgestellten Profillage eine Förderung vergeben, wenn sie dies für erforderlich halten. Praktisch geschieht das häufig und regelmäßig dann, wenn angesichts eines konkreten Arbeitsplatzes ein Unternehmen Minderleistungen bzw. Eingliederungserfordernisse begründet. Generell werden die Ermessensspielräume für notwendig erachtet und als ausreichend angesehen.

Die Mehrzahl der Förderungen kommt nach übereinstimmender Einschätzung von Vermittlungsfachkräften und betrieblichen Personalverantwortlichen „reaktiv“ zustande, d. h. aufgrund einer Förderanfrage durch den Betrieb, der einen konkreten Bewerber präsentiert. In dieser Situation ist es für die Vermittlungsfachkräfte besonders schwer einzuschätzen, inwiefern die offensichtlich bereits erfolgte betriebliche Vorauswahl durch eine Förderung gefestigt werden muss bzw. im Falle einer Ablehnung des Förderungsbegehrens durch den Betrieb revidiert wird. Die Steuerungswirkung der Vermittlungsfachkräfte, entsprechend der gesetzlichen Intention „besonders förderungsbedürftige Personen“ mit einem Eingliederungszuschuss zu fördern, ist in dieser Konstellation nur schwach ausgeprägt. In einer für die Arbeitsvermittlung „aktiven“ Verhandlungskonstellation – Betriebe fragen Vermittlungsfachkräfte nach Personalvorschlägen und die Vermittlungsfachkräfte kennzeichnen ausgewählte Bewerber von vornherein als förderfähig – ist die Steuerungswirkung zugunsten von Bewerbern mit Vermittlungshemmnissen größer.

Ein besonders großes Problem ist die Feststellung der Minderleistungen. Praktisch alle Vermittlungsfachkräfte (sowie die Führungskräfte) betonten, nicht nur Vermittlungshemmnisse, sondern auch Minderleistungen der Förderentscheidung zugrunde zu legen. Jedoch kann das Ausmaß der konkreten Minderleistungen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand festgestellt werden; in der Regel verlassen sich die Vermittlungsfachkräfte auf die Darlegungen der betrieblichen Personalverantwortlichen. Hinzu kommt, dass durch die dominante Arbeitsteilung der Vermittlungsfachkräfte in „bewerberorientierte“ und „stellenorientierte“ Vermittlungsfachkräfte die Fachkräfte mit Betriebskontakt keine unmittelbare Kenntnis von den Bewerberinnen und Bewerbern und ihren Vermittlungshemmnissen haben. Der gesetzlichen Norm zufolge bestimmt das Ausmaß der Minderleistungen den Förderungsumfang. Faktisch ist es umgekehrt: Die auf Grundlage der Planung und Steuerung

verfügbaren normierten Höhe-Dauer-Kombinationen beeinflussen die Bewertung der Minderleistung durch die Vermittlungsfachkräfte (vgl. Abschnitt 5.1).

Auch in der Dokumentation der Förderfälle in den Förderakten zeigen sich die Schwierigkeiten, Eingliederungserfordernisse, Minderleistungen und Vermittlungshemmnisse unabhängig voneinander zu bewerten. Oft geben die Einträge in VerBIS, in dem alle Kontakte zu Arbeitgebern und Arbeitsuchenden protokolliert sind, einen genaueren Eindruck über das Zustandekommen der Förderung als die Förderakten, die vor allem für die administrative Abwicklung der Förderung benötigt werden (vgl. Abschnitt 5.1.4).

Die Vermittlungsfachkräfte stehen vor dem Problem, die konzeptionellen Unterschiede zwischen den einzelnen Fördervarianten hinsichtlich der Minderleistungen, Vermittlungshemmnisse und Eingliederungserfordernisse umzusetzen. Diese Unterschiede fließen in der Regel nicht in das Handeln der Vermittlungsfachkräfte ein. Es ist allerdings auch nicht klar, inwieweit und mit welchen Gründen der Gesetzgeber in den Fördervarianten unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen und förderungsbestimmende Kriterien zu Minderleistungen, Vermittlungshemmnissen und Eingliederungserfordernissen normiert hat. Für Vermittlungsfachkräfte bestehen die Unterschiede der Fördervarianten vor allem in den Regelungen zur Mindest- und Höchstförderdauer (vgl. Abschnitte 5.1.2 und 5.1.3 sowie speziell zu den Fördervarianten Abschnitt 6.1).

Im Rahmen unserer Untersuchung war in den Gebieten mit kommunaler Alleinzuständigkeit für die Wahrnehmung der Aufgaben nach SGB II keine Konkurrenz zwischen Agenturen und Grundsicherungsstellen hinsichtlich des Einsatzes von Eingliederungszuschüssen zu beobachten, die zu einem „Überbietungswettbewerb“ in der Ausgestaltung des Ermessensspielraums geführt hätte. Wesentlicher Grund ist, dass die meisten Betriebe entweder mit der Agentur oder der Grundsicherungsstelle zusammenarbeiten und daher auf der „Nachfrageseite“ keine Konkurrenzsituation besteht. Wenn Betriebe mit beiden Formen der Arbeitsverwaltung zusammenarbeiten, ist eine derartige Konkurrenz aber nicht auszuschließen (vgl. Abschnitt 6.2).

In den von uns untersuchten Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen spielen Gender Mainstreaming und Frauenförderung in der Handhabung von Eingliederungszuschüssen praktisch keine Rolle (siehe auch Institut Arbeit und Qualifikation et al. 2009). Dies dürfte zu der statistisch nachweisbar selteneren Förderung von Frauen mit Eingliederungszuschüssen beitragen; der wichtigere Grund hierfür ist jedoch in der schwachen Steuerungswirkung der Förderung durch die Vermittlungsfachkräfte aufgrund der dominant „reaktiven“ Verhandlungskonstellation zu sehen (vgl. Abschnitt 5.1.5).

### *Eingliederungszuschüsse aus betrieblicher Perspektive*

Betriebliches Rekrutierungsverhalten lässt sich als Kombination der Elemente Personalsuche, Personalauswahl und Personalerprobung verstehen, die in den einzelnen Betrieben unterschiedliches Gewicht haben können. Beispielsweise hat in der Regel in Betrieben mit einer aufwändigen Personalsuche und -auswahl die Personalerprobung einen geringen Stellenwert (und umgekehrt). Minderleistungen können zwar durch betriebliche Personalverantwortliche und Vermittlungsfachkräfte mit Blick auf einen Bewerber mehr oder minder zutreffend prognostiziert werden, doch konkret festgestellt werden können sie erst während der Erprobung. Für die Erprobung ist der Eingliederungszuschuss ungeeignet, weil die Erprobung ergebnisoffen angelegt ist, der Eingliederungszuschuss aber einen Klebeeffekt anstrebt, der in den Varianten mit Nachbeschäftigungspflicht auch förderrechtlich abgesichert ist.

In der Regel fragen Betriebe um eine Förderung dann nach, wenn es eine Einstellungsabsicht für eine konkrete Person gibt. Die Regelmäßigkeit bzw. Häufigkeit der Nachfrage hat weniger damit zu tun, welche Vermittlungshemmnisse bzw. Qualifikationsdefizite die Bewerber mitbringen. Qualifikationsdefizite, mit denen sich Minderleistungen begründen lassen, hängen eher von der betrieblichen Definition der Arbeitsplatzanforderungen ab. Hierbei spielt auch der Wille der betrieblichen Personalverantwortlichen eine große Rolle, die Förderchance nicht ungenutzt zu lassen. Schutz gegen Mitnahme bieten aus Vermittlersicht – über die Nachbeschäftigungspflicht hinausgehend – die nur schwer spezifizierbare „Erfahrung“ im Vermittlungsgeschäft, eine genaue Beobachtung des Verbleibs der geförderten Personen im Betrieb und eine präzise Begründung der Fördernotwendigkeit. Gleichwohl vermag eine Förderzusage die betriebliche Bewertung der konkreten Person nicht grundlegend zu ändern; eine Ausnahme stellt allenfalls die Bewertung schwerbehinderter Personen dar. Beispielsweise kann das wichtige, aber auch diffuse Kriterium des „Hineinpassens“ in das Team durch einen Eingliederungszuschuss nicht verändert werden. Die betrieblichen Gesprächspartner berichteten weitgehend übereinstimmend, dass ein bewerberseitiger Hinweis auf eine Förderung die Chancen weder verbessert noch verschlechtert. Lediglich bei Betrieben im starken Kostenwettbewerb kann ein solcher Hinweis von vornherein für verbesserte Chancen sorgen. Zugleich wurde betont, dass ein offensives Werben seitens der Bewerber mit der Förderung eher stigmatisierend wirkt.

In vielen Fällen gaben die Gesprächspartner an, dass sie auch bei verweigerter Förderung die betreffende Person eingestellt hätten. Angesichts der bereits getroffenen Vorauswahl durch den Betrieb, die vor der Förderanfrage liegt, kann dies nicht erstaunen. Die Wirkung des Eingliederungszuschusses, das betriebliche Rekrutierungsverhalten zu *ändern*, muss daher als gering bewertet werden. Faktisch geht

es den Betrieben um eine Anerkennung ihres besonderen arbeitsmarktpolitischen Beitrages, den sie durch die Einstellung eines Bewerbers mit Vermittlungshemmnissen leisten. Zwar werden auch von Betrieben die erwarteten Minderleistungen in ihren Förderanfragen betont – und dies nicht nur, weil dies eine von den Agenturen und Grundsicherungsstellen gesetzte Bedingung ist –, zugleich sind aber aus ihrer Sicht die realen Kosten der vermutlich aufwändigeren Einarbeitung – also die Eingliederungserfordernisse – weder durch die Förderung noch durch geringfügig höhere Förderbeträge abgedeckt.

Die technische Abwicklung der Förderung vom Antrag bis zur Schlussabrechnung ist aus betrieblicher Sicht unkompliziert, wobei die Unterstützung der Vermittlungsfachkräfte gewürdigt wird. Über die Fördervarianten und detaillierten Förderbestimmungen sind die Betriebe kaum informiert. Sie verlassen sich auf die Erläuterungen der Vermittlungsfachkräfte. Keiner der besuchten Betriebe wurde bislang mit Rückforderungen konfrontiert, obwohl ein erheblicher Teil von ihnen Entlassungen von Geförderten während der Förderdauer oder im Nachbeschäftigungszeitraum zu verzeichnen hatte.

### *Eingliederungszuschüsse aus der Perspektive von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern*

Aus Perspektive der geförderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bestätigt sich, dass Eingliederungszuschüsse im Wesentlichen zwischen Arbeitsverwaltung und Betrieb verhandelt werden und Arbeitsuchende nicht bzw. nur in sehr eingeschränkter Form eingebunden sind. Dies betrifft nicht nur die grundsätzliche Entscheidung, dass wegen ihrer Einstellung der Betrieb eine Förderung erhalten soll – davon erfahren Arbeitsuchende zum Teil erst nachträglich durch ein Informationsschreiben der Agentur bzw. Grundsicherungsstelle –, sondern auch die Feststellung von Minderleistungen, an der die Arbeitsuchenden in der Regel nicht mitwirken. Weder Betrieb noch Arbeitsverwaltung verfügen über das entscheidungsnotwendige vollständige Wissen um die besonderen Arbeitsplatzanforderungen *und* die individuellen arbeitsplatzrelevanten (vorhandenen und fehlenden) Kompetenzen der Arbeitsuchenden. Dies gilt insbesondere für die Arbeitsverwaltungen, die einerseits keinen der beiden Aspekte wirklich sicher beurteilen können, andererseits aber die Verantwortung für eine angemessene Förderung tragen. Auch vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob bei der Vergabe von Eingliederungszuschüssen die geforderte „Orientierung am Einzelfall“, mit der das Konstrukt der individuellen Minderleistung am konkreten Arbeitsplatz eingeführt und begründet wurde, tatsächlich erfolgt.

Eine aktive Rolle wird den Arbeitsuchenden allein zugestanden bei der Ausgabe von Eingliederungsgutscheinen oder a priori-Zusagen zu Eingliederungszuschüssen



als Instrumente der Selbstvermarktung. Hier können Arbeitsuchende eigenständig entscheiden, ob und wann im Bewerbungsverfahren sie die Förderungsmöglichkeit thematisieren wollen. Die Arbeitsuchenden setzen die Förderzusagen zum Teil in der gesetzlich und vermittlerisch intendierten Form ein, indem sie die Förderungsmöglichkeit rechtzeitig im Bewerbungsverfahren thematisieren und damit ein zusätzliches Argument in die Auswahlentscheidung einbringen. Es gibt aber auch Arbeitsuchende, die den Arbeitgeber über den Eingliederungszuschuss erst nach der Auswahlentscheidung gewissermaßen als Belohnung informieren. In welcher Variante Arbeitsuchende den Eingliederungszuschuss einsetzen, hängt im Wesentlichen davon ab, ob sie ihn als Chance oder Stigmatisierung wahrnehmen, was wiederum beeinflusst wird von der Qualität der Argumentation der Vermittlungsfachkräfte sowie den Erfahrungen mit Bewerbungsprozessen.

## 7.2 Handlungsempfehlungen

Bei den Handlungsempfehlungen dieses Abschnittes handelt es sich zum Teil um Empfehlungen, die darauf gerichtet sind, die Handhabung von Eingliederungszuschüssen zu erleichtern, ohne von den bestehenden Fördervoraussetzungen wesentlich abzuweichen. Dies betrifft den ersten Unterabschnitt, der sich mit den Eingliederungszuschüssen im bisher bekannten Rahmen beschäftigt. Zum Teil handelt es sich auch um Überlegungen, welche Folgen bestimmte Veränderungen nach sich ziehen würden. Dies betrifft den zweiten Unterabschnitt mit einem weit reichenden Vorschlag zur Umgestaltung der Einstellungsförderung. Im dritten Unterabschnitt werden weiterführende Empfehlungen ausgesprochen.

### 7.2.1 Zur Weiterentwicklung der Eingliederungszuschüsse im bestehenden Regelungsrahmen

Der Eingliederungszuschuss ist ein lange bekanntes und routiniert praktiziertes Instrument, das in seiner Grundlogik seit Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahr 1969 in der Bundesrepublik praktiziert wird, auch wenn sich die Bezeichnung mit dem Übergang zum SGB III und die konkreten Voraussetzungen und Zielsetzungen im Gesetzeswortlaut mehrmals änderten. Vermittlungsfachkräfte und betriebliche Personalverantwortliche gleichermaßen schätzen die Einfachheit in der Abwicklung, die leichte Zugänglichkeit der Förderung, den vergleichsweise hohen Förderbetrag (mit dem aus Praktikersicht trotz bestehender Risiken hinsichtlich der Mitnahme eine relativ hohe Wirkung unterstellt wird) und die Vertrautheit mit dem Instrument. Die zahlreichen gesetzlichen Änderungen am Eingliederungszuschuss einschließlich der jüngsten Regelung zur „Neuausrich-

tung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente" (in Kraft ab 01.01.2009), aber auch die vorausgegangene, konzeptionell sehr viel weiter reichende, Reform durch das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz III) haben die vertraute Handhabung nur vergleichsweise wenig beeinflusst und lediglich dafür gesorgt, dass das Handeln der Vermittlungsfachkräfte rechtskonform dokumentiert, aber nur kaum substanziell modifiziert wird. Die Schwankungen in den verfügbaren Budgets waren einflussreich für die Förderhöhe und -dauer (was für die Betriebe von hohem Interesse ist), aber weniger für die Handhabung und die Art der Vergabe von Förderung. Diese Erfahrungen müssen auch aktuelle Handlungsempfehlungen etwa zu Gesetzesänderungen berücksichtigen, die in ihrer handlungsleitenden Kraft schnell überschätzt werden können. Gleichwohl hat auch die vorliegende Untersuchung einige Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Wirksamkeit verbessert und die Handhabung erleichtert werden kann. Sie werden entlang der drei Ebenen „Gesetzgeber“, „binnenorganisatorische Steuerung" und „Vermittlungsfachkraft" erläutert.

### *Gesetzliche Änderungen*

Für den Eingliederungszuschuss insgesamt und alle Varianten davon gilt, dass die zentralen Begriffe „Vermittlungshemmnisse", „Minderleistungen" und insbesondere „Eingliederungserfordernisse" durch den Gesetzgeber bzw. die BA eindeutig, überprüfbar und handlungsleitend klargestellt werden sollten.

Die Untervarianten der Eingliederungszuschüsse, die im § 421 SGB III formuliert sind, haben sich nicht bewährt. Den Betrieben sind sie nicht bekannt, für die Vermittlungsfachkräfte sind die Unterschiede zwischen den Untervarianten hinsichtlich der Anforderungen an Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernissen kaum handlungsleitend. Es ist auch nicht ersichtlich, ob der Gesetzgeber die drei Untervarianten wirklich an unterschiedliche Voraussetzungen binden wollte oder ob es sich lediglich um redaktionelle Nachlässigkeiten handelt.

Im Einzelnen sind die Hauptkritikpunkte am *Eingliederungszuschuss für Ältere* (§ 421f), dass die Altersgrenze von 50 Jahren diskriminierend wirkt, die Mindestförderdauer von zwölf Monaten bei Weitem nicht immer angemessen ist und der Verzicht auf die Nachbeschäftigungspflicht nicht gerechtfertigt ist. Trotz unterschiedlicher Fördervoraussetzungen im Detail und einem Vorrang für die Förderung nach § 421f gegenüber dem generellen Eingliederungszuschuss nach § 217 SGB III behandeln Vermittlungsfachkräfte den Eingliederungszuschuss für Ältere und den „generellen" Eingliederungszuschuss nach § 217 als wechselseitig austauschbar. Sie nutzen den Eingliederungszuschuss für Ältere insbesondere, um Förderdauern (von bis zu drei Jahren) zu ermöglichen, die mit dem „generellen" Eingliederungszuschuss nicht erreicht werden können (siehe Abschnitt 6.1.3).

Die Hauptkritikpunkte am *Qualifizierungszuschuss für Jüngere* (§ 421o SGB III) sind, dass er aufgrund des Qualifizierungsplanes bürokratisch ist, dass die Förderung wegen der Deckelung des förderfähigen Entgelts auf 1.000 Euro gering ist und dass er von den Betrieben nicht angenommen wurde (siehe Abschnitt 6.1.2); bis auf den Qualifizierungsplan treffen diese Kritikpunkte auch auf den *Eingliederungszuschuss für Jüngere* zu. Vermittlungsfachkräfte halten andere Maßnahmen wie Praktikum, berufsvorbereitende Maßnahmen und Ausbildungsbonus zur Förderung jüngerer Arbeitsuchender ohne Berufsausbildung für geeignetere Instrumente. Je nach regionaler Arbeitsmarktstruktur und -lage können jüngere Arbeitsuchende, die keine Berufsausbildung (mehr) anstreben, auch ohne jede weitere Förderung in den Hilfskraftbereich vermittelt werden; der Einsatz finanzieller Mittel in Form eines Qualifizierungszuschusses erscheint den Vermittlungsfachkräften hier nicht geboten. Der anfangs bestehende Widerspruch zwischen dem Auftrag zur „Sofortaktivierung“, wodurch Arbeitslosigkeit unterbrochen wird, und der Fördervoraussetzung, dass jüngere Arbeitnehmer mindestens sechs Monate arbeitslos sein müssen, wurde erst nachträglich durch die gesetzliche Klarstellung aufgehoben, dass bestimmte Aktivierungsmaßnahmen die Arbeitslosigkeit nicht unterbrechen, hat aber dazu beigetragen, dass diesen Fördervarianten von vornherein nur eine randständige Rolle eingeräumt wurden.

Die Einführung dieser Varianten stellte eine Abkehr von der kurz zuvor vorgenommenen Vereinheitlichung der Eingliederungszuschüsse durch „Hartz III“ dar. Ein arbeitsmarktpolitischer Grund für diese Abkehr ist nicht ersichtlich und sie hat sich nicht ausgezahlt. *Diese Fördervarianten sollten abgeschafft werden.* Die Förderung der betroffenen Personengruppen ist weiterhin möglich. „Wenn man es überhaupt als eine sinnvolle Aufgabe der Gesetzgebung ansehen will, Förderkonditionen für einzelne Fallkonstellationen festzulegen, dann sollte dieses in einem einzigen Paragraphen geschehen. Ein eigenständiges Instrument „EGZ für Ältere“ ist ebenso entbehrlich, wie seine Befristung für eine nachhaltige Förderung der Alterserwerbstätigkeit schädlich ist“ (Knuth 2010: 19). Die besondere Erwähnung besonderer Personengruppen als Absätze innerhalb eines Paragraphen – statt jeweils eigenständiger Paragraphen – hätte den Vorteil, dass die grundlegenden Fördervoraussetzungen etwa zu Vermittlungshemmnissen und zur Nachbeschäftigungspflicht einheitlich wären.

Im gegenwärtigen Ensemble der arbeitsmarktpolitischen Instrumente hat sich der *Eingliederungsgutschein für Ältere* nach § 223 SGB III nicht bewährt. Angesichts der Tatsache, dass nach wie vor in vielen Agenturen und Grundsicherungsstellen Quasi-Gutscheine ausgestellt werden, fügt der Eingliederungsgutschein nichts Neues hinzu. Er ist mit seiner Unterteilung in Ermessens- und Pflichtleistung ausgesprochen kompliziert angelegt. Zum Eingliederungsgutschein existiert kein

Monitoring, das etwa die Zahl der ausgegebenen Gutscheine erfasst oder ausgegebene, verfallene und eingereichte Gutscheine erfassen würde. Die Einschätzungen von Vermittlungsfachkräften und Führungskräften der Agenturen und Grundsicherungsstellen, aber auch von Arbeitsuchenden zum Eingliederungsgutschein sind ambivalent. Einerseits wird die erhöhte Transparenz zur Förderfähigkeit positiv vermerkt, andererseits werden stigmatisierende Wirkungen befürchtet. Aus betrieblicher Sicht hat ein bewerberseitiger Hinweis auf die Förderfähigkeit in der Regel nur geringe Auswirkungen.

Die erhoffte „Selbstvermarktung“ der Arbeitsuchenden (ZEW et al. 2006: 95) hat sich in der Breite nicht bestätigt. Solange es Eingliederungszuschüsse in der herkömmlichen Form gibt, empfehlen wir deshalb, den *Eingliederungsgutschein abzuschaffen*. Wir skizzieren aber im folgenden Abschnitt 7.2.2 ein Arrangement, in dem ein Eingliederungsgutschein nicht nur berechtigt ist, sondern sogar ausgesprochen sinnvoll sein kann.

Die spezielle Variante für *besonders betroffene Schwerbehinderte* (§ 219 SGB III) sollte hingegen *unverändert beibehalten* werden. Die Förderung für besonders betroffene Schwerbehinderte erfolgt häufig in einem komplexen Umfeld verschiedener Maßnahmen und Dienstleistungen unterschiedlicher Kostenträger. Der Wegfall des Eingliederungszuschusses für besonders betroffene Schwerbehinderte könnte das Zusammenspiel der Akteure empfindlich stören (siehe Abschnitt 6.1.1). Um den Rehabilitanden und Schwerbehinderten einen Nachteilsausgleich gegenüber den übrigen Geförderten zu bewahren, wird ein Fördervorsprung allgemein befürwortet bzw. die Ausweitung der Möglichkeit zur Probebeschäftigung über Rehabilitanden und Schwerbehinderte hinaus abgelehnt. Die Förderung kann mit bis zu 96 Monaten Dauer sehr hoch ausfallen. In vielen Einzelfällen wird von den Vermittlungsfachkräften eingeschätzt, dass der Integrationserfolg im Rahmen der Regelförderung nicht zu erreichen ist. Auch die erweiterten Möglichkeiten zur Probebeschäftigung werden von den Vermittlungsfachkräften positiv bewertet.

Weiterhin sollte geprüft und ggf. klargestellt werden, *ob die Förderung mit Eingliederungszuschüssen anlässlich der Umwandlung eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses in ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zulässig* ist. Dies wird flächendeckend – aber gemessen in Förderfällen relativ selten – praktiziert. Eingliederungszuschüsse dienen dazu, Arbeitslosigkeit zu beenden oder zu vermeiden. Beides dürfte bei einer Umwandlung eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses regelmäßig nicht gegeben sein.<sup>75</sup> Ebenso wenig können

<sup>75</sup> In besonderen Fällen kann aber auch mit der Umwandlung einer geringfügigen in eine versicherungspflichtige Beschäftigung Arbeitslosigkeit beendet werden, da entsprechend der Definition von Arbeitslosigkeit nach § 119 SGB III Erwerbstätige mit weniger als 15 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit beschäftigungslos und damit arbeitslos sein können.

Vermittlungshemmnisse vorliegen, da die „Vermittlung“ schon erfolgte. Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse aufgrund der Umwandlung kommen nur dann in Betracht, wenn sich zugleich die Arbeitsaufgaben verändern; dies dürfte ebenfalls die Ausnahme sein.

Schon in den ersten Implementationsstudien zu Eingliederungszuschüssen wurde berichtet, dass die arbeitsplatzbezogenen Minderleistungen nur schwer zu beobachten sind (Semlinger 1982; Semlinger, Lückner 1983). Durch die Hartz-Reform wurde den arbeitsplatzbezogenen Minderleistungen ein noch höherer Stellenwert beigemessen als er ohnehin schon bestand. Sowohl Führungskräfte als auch Vermittlungsfachkräfte sowie betriebliche Personalverantwortliche betonen übereinstimmend, dass das Kriterium der arbeitsplatzbezogenen Minderleistungen essenziell für die Förderung ist. Doch alle Analysen zeigen, dass die arbeitsplatzbezogenen Minderleistungen faktisch nur eine randständige Rolle bei der Vergabeentscheidung spielen und teilweise erkennbar nur vorgeschoben sind. Dies zieht auch die Kritik von Prüfungsbehörden nach sich (vgl. Prüfungsamt des Bundes 2004; Bundesagentur für Arbeit, Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen 2003), die oftmals die arbeitsplatzbezogenen Minderleistungen nicht nachvollziehen können. In der Praxis spielen die Vermittlungshemmnisse – die sich ebenfalls nicht vollständig objektivieren lassen und gleichfalls einen Ermessensspielraum brauchen – eine sehr viel größere Rolle. Das Kriterium der Eingliederungserfordernisse findet in der Vermittlungspraxis keine eigenständige Erwähnung.

Wir empfehlen daher, *auf das Kriterium der arbeitsplatzbezogenen Minderleistung zu verzichten*, wie es gegenwärtig ja schon in den Varianten von Eingliederungszuschüssen nach § 421f, o und p SGB III – also für Ältere sowie für Jüngere – und beim Eingliederungsgutschein nach § 223 SGB III der Fall ist. Dies würde zwar die „Philosophie“ des Eingliederungszuschusses beträchtlich verändern – aber vermutlich kaum die Praxis. Dieser Verzicht würde aber den Ermessensspielraum der Vermittlungsfachkräfte nicht beschneiden, denn sie müssten dann stattdessen individuell die Vermittlungshemmnisse beurteilen. Die Konzentration auf Vermittlungshemmnisse würde darüber hinaus nicht mit übergeordneten Zielen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Konflikt stehen, sondern würde vielmehr eine bessere Steuerung des Zugangs in die Förderung erlauben (siehe dazu Abschnitt 7.2.2). Der Verzicht auf die Beurteilung der Minderleistungen würde auch nicht den Verhandlungsspielraum zwischen Vermittlungsfachkräften und betrieblichen Personalverantwortlichen beschneiden, weil die Eingliederungserfordernisse als Förderkriterium weiter bestehen bleiben würden. Der Betreuungsaufwand zur Integration neu eingestellter Bewerber in den Betrieb hängt stark von den betrieblichen Voraussetzungen und Gepflogenheiten ab und ist daher schwer objektivierbar. Doch es ist plausibel, dass die Eingliederungserfordernisse beispielsweise bei

Schwerbehinderten oder Langzeitarbeitslosen c.p. höher sind als bei anderen Arbeitsuchenden, und dies kann im Verhandlungsprozess um Eingliederungszuschüsse auch thematisiert werden.

Der Eingliederungsgutschein nach § 223 SGB III wird laut Geschäftsanweisung der BA im Rechtskreis des SGB II stets nur als Ermessensleistung behandelt (BA 2008b: 1). Eine neuere Weisung, die dem Gesetzesstand des § 22 SGB III seit 1. Januar 2009 entspricht, mit dem der Anspruch von Aufstockern auf den Eingliederungsgutschein expliziert wird (siehe Abschnitt 2.2.3), besteht zumindest unter den öffentlich verfügbaren Materialien der BA nicht. Die Geschäftsanweisung der BA sollte deshalb an den Gesetzesstand angepasst werden. Arbeitsmarktpolitisch ist es jedenfalls nicht sinnvoll, dass Personen, die Rechte an das Versicherungssystem haben, diese nur deshalb verlieren, weil sie zugleich Leistungen aus der Grundsicherung beziehen.

### *Änderungen in der Steuerung der Eingliederungszuschüsse*

Eingliederungszuschüsse bergen verschiedene Risiken der Wettbewerbsverzerrung. Durch Eingliederungszuschüsse werden Lohnkosten gesenkt. Dies erfolgt zwar nur vorübergehend, auf die einzelne Person bezogen aber in signifikanter Höhe. Daraus resultiert zumindest theoretisch die Gefahr, dass nicht geförderte Personen bzw. Betriebe verdrängt werden (Substitutions- bzw. Verdrängungseffekt). Da aber die Förderungen sich in der Regel nicht übermäßig auf einzelne Betriebe häufen, kann das Risiko des Verdrängungseffektes insgesamt als gering eingestuft werden. Das Risiko fiskalischer Ineffizienz ist jedoch beträchtlich, da eine verweigerte Förderung oft nicht dazu geführt hätte, dass die betreffende Person nicht eingestellt worden wäre (Mitnahme). Aus diesem Grund gibt es eine Reihe gesetzlicher und organisatorischer Vorkehrungen, die vor Substitution und Mitnahme schützen sollen. Zu erinnern ist an die Nachbeschäftigungspflicht, die Rückzahlungsverpflichtung bei ungerechtfertigter Entlassung und die Angaben des Arbeitgebers zu Beginn der Förderung (u. a. dazu, ob ein anderes Beschäftigungsverhältnis beendet wurde, um die Förderung zu erlangen).

Die gleichwohl bestehenden Risiken von Eingliederungszuschüssen werden von Fach- und Führungskräften in den Agenturen und Grundsicherungsstellen gesehen. Der Schutz davor sollte durch folgende Maßnahmen verstärkt werden:

- *Nachbeschäftigungspflicht für alle Varianten* von Eingliederungszuschüssen. Dies richtet sich an den Gesetzgeber und nicht an die einzelne Agentur oder Grundsicherungsstelle und würde sich automatisch ergeben, wenn, wie vorgeschlagen, die Varianten von Eingliederungszuschüssen entfallen bzw. dem § 217f zugeordnet werden.

- *Höhere Transparenz über Rückforderungen sowie bessere interne Information zu formal korrekter, möglicherweise aber missbräuchlicher Nutzung* von Eingliederungszuschüssen durch Firmen. Die Verteilung der Förderung auf die einzelnen Betriebe sollte für die Führungskräfte in den Agenturen für Steuerungszwecke rasch erkennbar sein. In den alltäglichen Erfahrungs- und Informationsaustausch sollten Häufungen von Eingliederungszuschüssen, aber auch Praktika, bei einzelnen Firmen einbezogen werden. Über Rückforderungsverfahren und deren Ausgang sollten die zuständigen Vermittlungsfachkräfte stets informiert werden.
- *Durch beratungsintensive Arbeit und hohe Dienstleistungsqualität* können sich die Vermittlungsfachkräfte ein detailliertes Bild über die Personalbedarfe, Arbeitsanforderungen und Einarbeitungserfordernisse verschaffen. Nur auf dieser Grundlage können sie den tatsächlichen Unterstützungsbedarf der Betriebe identifizieren und mit dem betrieblichen Personalverantwortlichen Einigkeit erzielen. Es ist zu erwarten, dass die Bereitschaft der Betriebe zur Zusammenarbeit mit der Agentur dann zunimmt, selbst wenn Eingliederungszuschüsse restriktiver vergeben werden. Jedoch hat beratungsintensive Arbeit und hohe Dienstleistungsqualität ihren Preis, sodass fiskalische Einsparungen erst dann möglich sind, wenn aufgrund einer höheren Dienstleistungsqualität über Eingliederungszuschüsse hinaus weitere Instrumente sparsamer eingesetzt werden können.

Angesichts der nur schwachen Beeinflussung des betrieblichen Rekrutierungsverhaltens durch Eingliederungszuschüsse und der real kaum vorhandenen Bindung an individuelle Minderleistungen scheinen graduelle Kürzungen bei Eingliederungszuschüssen durch restriktivere Vergabe und niedrigere Kosten pro Förderfall vertretbar. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Instrumentarium als solches erhalten bleibt.

Die regionale Arbeitsmarktlage sollte stärker als bisher in die Planung der Eingliederungszuschüsse einfließen. Unter der Bedingung lokaler Quasi-Vollbeschäftigung und partiellen Fachkräftemangels verliert der Eingliederungszuschuss an Bedeutung für die Unternehmen, während kurz-, mittel- und langfristige Qualifizierungen an Bedeutung gewinnen. Zwar werden auch im Boom Personen mit sehr niedriger Beschäftigungsfähigkeit nicht zwangsläufig eingestellt, aber für diese Personen ist der Eingliederungszuschuss nicht die angemessene Unterstützung zur Beteiligung am Arbeitsmarkt.

#### *Handhabung durch Vermittlungsfachkräfte*

Der Schlüssel für eine zielgenaue Vergabe der Eingliederungszuschüsse durch die Vermittlungsfachkräfte liegt unserer Einschätzung zufolge in einer detaillierten Betriebskenntnis und großen Fördererfahrung. Doch ein weiterer Punkt wird bislang

zu Unrecht vernachlässigt: die Beteiligung der Arbeitsuchenden, deren Einstellung mit einem Eingliederungszuschuss gefördert werden soll. Der Formbrief der Agentur an die geförderte Person, dass dem Betrieb ein Eingliederungszuschuss bewilligt wurde, reicht unseres Erachtens nicht aus. Eine frühzeitige Einbeziehung der (potenziell) zu fördernden Person in den Prozess um die Gewährung eines Eingliederungszuschusses ist aus mehreren Gründen geboten.

Zunächst sind von der oder dem Arbeitsuchenden Hinweise zu den individuellen Kompetenzen zu erwarten, die wesentlich für die Feststellung und Konkretisierung der Eingliederungserfordernisse und in Folge des Förderumfangs sind; sie können zugleich dazu beitragen, das Risiko der Mitnahme (s. o.) zu mindern. Darüber hinaus entspricht es dem Aktivierungsparadigma des SGB III und insbesondere des SGB II, in dem Eigenverantwortung und Mitwirkung in besonderer Weise betont werden. Dies wird aktuell mit dem Gesetzentwurf zur Ermittlung der Regelbedarfe verstärkt, indem der Begriff des „Hilfebedürftigen“, mit dem das eigene Unvermögen aktiver Lebensgestaltung und die Notwendigkeit des passiven Empfangs von Hilfe seitens Anderer zum Ausdruck kommt, durch den des „Leistungsberechtigten“ vollständig abgelöst wird (vgl. BT-Drs. 17/3404). Nicht zuletzt entspricht eine Beteiligung der Arbeitsuchenden an sie betreffenden Angelegenheiten dem Subjektcharakter der Bewerberin bzw. des Bewerbers, die auf diese Weise nicht mehr Objekt in der Verhandlung zwischen Vermittlungsfachkraft und personalverantwortlicher Person sind.

Für den typischen reaktiven Förderfall, bei der ein Betrieb eine, zumeist zunächst telefonische, Anfrage für eine bereits ausgewählte Bewerberin oder einen Bewerber stellt, würde die Beteiligung der Arbeitsuchenden zu einem gewissen zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Vermittlungsfachkräfte führen. Nach der Anfrage des Arbeitgebers, bei der er die Defizite der Arbeitsuchenden und die daraus resultierenden betrieblichen Eingliederungserfordernissen konkret darlegen müsste, würde die arbeitgeberorientiert arbeitende Vermittlungsfachkraft über die bereits gängige Praxis hinaus – erstens (regelmäßig) das hinterlegte Bewerberprofil zu prüfen und zweitens (bei Bedarf) Rücksprache mit der arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlungsfachkraft zu nehmen – drittens auch den Arbeitsuchenden kontaktieren, um dessen Einschätzung auf seine arbeitsplatzrelevanten Kompetenzen und möglichen Defizite einzuholen. Im Regelfall dürfte hierfür ein Telefonat ausreichend sein, insbesondere wenn das zu Beginn der Arbeitslosigkeit erfolgte Profiling umfassend durchgeführt worden ist. In Einzelfällen wäre möglicherweise ein persönliches Gespräch notwendig, damit sich die arbeitgeberorientiert arbeitende Vermittlungsfachkraft, die in der Regel für die EGZ-Entscheidung zuständig ist, ein eigenes Bild vom Arbeitsuchenden machen kann, den sie aufgrund der strikten Aufgabentrennung in den Arbeitsverwaltungen (Arbeitgeberkunden – Arbeitnehmerkunden) üblicherweise nicht kennt. Die verpflichtende Einbindung der Arbeitsuchenden in das Fördergeschehen würde also



aufseiten der Vermittlungsfachkräfte im Regelfall nur zu einem zusätzlichen Telefonat führen, was sowohl grundsätzlich, aber auch vor dem Hintergrund der zumeist geringen EGZ-Fallzahlen im Tagesgeschäft der Vermittlungsfachkräfte zumutbar erscheint. Die Angaben der Arbeitsuchenden zu ihren Kompetenzen und insbesondere arbeitsplatzbezogenen Defiziten können dabei, wie die Angaben der Arbeitgeber, von ihren je spezifischen Interessen geleitet sein. Das könnte einerseits dazu führen, dass Defizite überhöht werden, um den Förderumfang und damit ggfs. die Einstellungschancen zu erhöhen; allerdings ist die Einstellungsentscheidung in der Regel bereits vor der Förderanfrage gefallen, sodass diesbezüglich keine entscheidungsrelevanten Wirkungen mehr zu erwarten sind. Andererseits könnten die Defizite seitens der Arbeitsuchenden auch untertrieben werden – und dies erscheint aufgrund der Gespräche mit den geförderten Beschäftigten wahrscheinlicher – weil dies häufig eher ihrem Selbstverständnis als qualifizierte Fachkraft entspricht. Für die Vermittlungsfachkräfte ergibt sich, wie bei den Angaben der Arbeitgeber auch, die Notwendigkeit der ggfs. relativierenden Einschätzung, um letztlich auf der Grundlage *aller* Informationen zu einer angemessenen Entscheidung bezüglich des Förderumfangs gelangen zu können. Die hier vorgeschlagene Beteiligung der Arbeitsuchenden ist nicht darauf gerichtet, ihr *Einverständnis* zur Förderung einzuholen; vor dem Hintergrund unserer Gespräche mit geförderten Beschäftigten ist jedoch auch nicht mit Ablehnung oder Widerspruch zu rechnen, wenn die Förderung Ergebnis des Zusammenwirkens der drei Akteure ist, individuell und nachvollziehbar begründet wird und dazu beiträgt, in ein neues Beschäftigungsverhältnis zu gelangen. Die Entscheidung über eine Förderung mit einem Eingliederungszuschuss sowie über dessen Höhe und Dauer mag sich durch die zusätzliche Rücksprache mit den Arbeitsuchenden ein wenig verlängern, dies erscheint jedoch vertretbar durch den Zugewinn an tatsächlicher Einzelfallorientierung bei der Gewährung von Eingliederungszuschüssen.

### 7.2.2 Das Szenario einer grundlegenden Umstellung auf Eingliederungsgutscheine

Obwohl sich der Eingliederungsgutschein nach § 223 SGB III im gegenwärtigen Ensemble der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht bewährt hat, sollte der besondere Vorzug von Eingliederungsgutscheinen gegenüber den herkömmlichen Eingliederungszuschüssen nicht verkannt werden. Er besteht darin, dass zielgerichtet für Personen mit Vermittlungshemmnissen Förderzusagen ausgesprochen werden und die Förderung auf diesen Personenkreis begrenzt werden kann. Zwar betonen betriebliche Personalverantwortliche (und Vermittlungsfachkräfte) den Stellenwert der Minderleistungen bei der Bewilligung eines Eingliederungszuschusses. Doch sie waren praktisch nicht in der Lage, die diagnostizierten Minderleistungen so weit

zu konkretisieren, dass sich Förderdauer und -höhe daraus nachvollziehbar ableiten lassen. Vor diesem Hintergrund erscheint der Eingliederungszuschuss, wie mehrfach in diesem Bericht herausgearbeitet, als eine „Anerkennungsprämie“ für Firmen, die mit ihrem Rekrutierungsverhalten für mehr Chancengerechtigkeit sorgen. Mit einem Eingliederungsgutschein kann sichergestellt werden, dass die „Anerkennungsprämie“ tatsächlich nur bei anerkennungswürdigem Verhalten gezahlt wird.

Hierfür bietet es sich an, dass der Eingliederungsgutschein im Unterschied zur gegenwärtigen Ausgestaltung

- nicht an das Alter, die Dauer der Arbeitslosigkeit und an einen Anspruch auf Arbeitslosengeld geknüpft wird, sondern lediglich Vermittlungshemmnisse gegeben sein müssen – zu denen das Alter und die Dauer der Arbeitslosigkeit gehören können – und
- dass die Dauer der im Gutschein zugesagten Förderung an den Vermittlungshemmnissen im Einzelfall orientiert sein soll statt grundsätzlich zwölf Monate zu betragen; das für Eingliederungsgutscheine verfügbare Budget sollte innerhalb eines vorgegebenen Eingliederungstitels vor Ort selbstständig festgelegt werden.

Zudem sollten – wie bereits heute – im Eingliederungsgutschein Anspruchsvoraussetzungen mit Blick auf das Beschäftigungsverhältnis formuliert werden (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, ggf. mit einer Mindestdauer). Die Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen hätten dann den Entscheidungsspielraum mit Blick auf die lokale Arbeitsmarktpolitik, aber auch mit Blick auf den Einzelfall, den sie heute schon mit den Eingliederungszuschüssen haben.

Eingliederungsgutscheine sind schwerer zu administrieren als Eingliederungszuschüsse, weil für die Dauer von der Aushändigung bis zur Einlösung die Kostenwirkungen der Gutscheine für die Agentur bzw. Grundsicherungsstelle unbekannt sind. Wir erwarten, dass sich in einem überschaubaren Zeitraum Erfahrungswerte einstellen, die eine Planung und Anpassung der Eingliederungsgutscheine ermöglichen. Zudem kann zeitlich begrenzt werden, bis wann ein ausgehändigter Gutschein eingelöst werden kann.

Eine Wirkung kann der Eingliederungsgutschein aber eher entfalten, wenn Eingliederungszuschüsse in der herkömmlichen Form nicht mehr zur Verfügung stehen. Denn solange es Eingliederungszuschüsse in der herkömmlichen Form gibt (und Bewerber den Betrieb auf die Fördermöglichkeit aufmerksam machen), fügen die Eingliederungsgutscheine nichts Neues hinzu. Die Einführung von Eingliederungsgutscheinen setzt also die Abschaffung von Eingliederungszuschüssen voraus.<sup>76</sup>

76 Eingliederungszuschüsse nach § 219 SGB III (für besonders betroffene Schwerbehinderte) können weiter bestehen, weil es eine Personengruppe mit spezifischen, abgrenzbaren Vermittlungsproblemen ist.

Die Abschaffung aller Eingliederungszuschüsse (außer für besonders betroffene Schwerbehinderte) im Tausch gegen den Eingliederungsgutschein dürfte auf den Widerspruch sowohl der betrieblichen Personalverantwortlichen als auch der Fach- und Führungskräfte in den Arbeitsverwaltungen stoßen.

- Die Agenturen und Grundsicherungsstellen verlieren einen Türöffner und sie verlieren einen Wettbewerbsvorteil gegenüber privaten Arbeitsvermittlern. Dieser Verlust mag in der Praxis relevante Auswirkungen haben, würde dann aber anzeigen, dass die Eingliederungszuschüsse in ihrer gegenwärtigen Form sachfremde Wirkungen haben.
- Betriebe verlieren an Autonomie im Rekrutierungsprozess, da sie nun noch schlecht auf die individuellen Minderleistungen hinweisen können. Dieser Verlust auf betrieblicher Seite entspricht aber einem Autonomiegewinn für die öffentliche Arbeitsverwaltung, die dann die Definitionsmacht darüber, was förderungswürdig ist, zurückerhält.

Eine Abschaffung der Eingliederungszuschüsse zugunsten der Eingliederungsgutscheine sollte einhergehen mit einer Fortführung der Maßnahmen beim Arbeitgeber. Dies wäre dann die geeignete Maßnahme, um mittels Qualifizierung vorübergehende Minderleistungen zu beheben.

Vorliegende Studien über Experimente mit Eingliederungsgutscheinen haben bislang keine eindeutigen Ergebnisse gebracht (siehe Kapitel 3). Insbesondere konnte eine negative Wirkung aufgrund von Stigmatisierung nicht ausgeschlossen werden, und auch in der vorliegenden Untersuchung haben sowohl Arbeitsuchende und betriebliche Personalverantwortliche stigmatisierende Wirkungen festgestellt bzw. berichtet. Hier ist zu erwarten, dass es betriebliche Personalverantwortliche gibt, für die ein Eingliederungsgutschein ein negatives Signal darstellt, während es andere gibt, die dem indifferent gegenüberstehen (erst recht wenn es keine Zuschüsse in der herkömmlichen Form gibt) oder dies sogar positiv vermerken. Die Verteilung dieser betrieblichen Bewertungen ist jedoch unbekannt.

### 7.2.3 Weitere Handlungsempfehlungen

Maßnahmen beim Arbeitgeber nach § 46 SGB III (Praktika) werden sowohl von betrieblichen Personalverantwortlichen als auch von Vermittlungsfachkräften als sinnvoll erachtet. Sie erlauben den „Test“ einer bestimmten Person auf einem konkreten Arbeitsplatz, und streng genommen dürften erst dann Minderleistungen deutlich werden, sofern es sie überhaupt gibt. Von einigen betrieblichen Personalverantwortlichen wurde vorgebracht, dass die zu verrichtenden Tätigkeiten entgegen dem ersten Augenschein keineswegs einfach sind. Sie haben deshalb Bewerbern

kurze Praktika dringend empfohlen. Dabei tritt das Problem auf, dass diese Praktika nur von Personen ohne aktuelle Beschäftigung durchgeführt werden können, aber nicht von Personen, die aus einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis heraus einen direkten Betriebswechsel anstreben. Sie müssten dann Urlaub bei ihrem aktuellen Arbeitgeber nehmen. Es kann sinnvoll sein, die Aufnahme neuer Beschäftigungsverhältnisse arbeitsmarktpolitisch auch dann zu unterstützen, wenn die Beschäftigungsaufnahme nicht aus Arbeitslosigkeit heraus erfolgt. Infrage kommt insbesondere eine Unterstützung zur Vermeidung absehbarer Arbeitslosigkeit. Zu überprüfen wäre daher, ob im § 2 SGB III (Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit der Agentur für Arbeit), Absatz 2, Punkt 3 eine Ergänzung in dem Sinne eingefügt wird, dass auch ein Praktikum bei einem neuen Arbeitgeber – ggf. unter Bezug von Arbeitslosengeld statt mit einer Entgeltfortzahlung – explizit aufgeführt wird.

Ein weiterer Punkt betrifft die wissenschaftliche Überprüfbarkeit der Wirksamkeit von gesetzlichen Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik. Wie gerade das Beispiel der Eingliederungszuschüsse zeigt, sind die Änderungen mitunter marginal und fügen – zumindest in der Wahrnehmung der Vermittlungsfachkräfte – dem bestehenden Instrumentarium nichts wesentlich Neues hinzu. Unter diesen Umständen ist es nicht überraschend, dass Innovationen im „Instrumentenkasten“ der Arbeitsförderung ohne Wirkung bleiben. Die zeitliche Befristung einer Reihe von Instrumenten trägt ebenfalls dazu bei, dass sie in den Arbeitsagenturen – und soweit anwendbar den Grundsicherungsstellen – nur zurückhaltend eingesetzt werden. Auf der anderen Seite ist es nachvollziehbar, dass die experimentelle Erprobung einzelner Instrumente nicht mit einem grundlegenden Umbau des SGB III einhergehen kann. So spricht aus unserer Sicht einiges dafür, dass Eingliederungsgutscheine ihre Wirkung erst dann entfalten können, wenn es keine Eingliederungszuschüsse in ihrer herkömmlichen Form mehr gibt, doch die Risiken einer derartigen Umstellung sind beträchtlich. Wir regen deshalb an, arbeitsmarktpolitische Experimente stärker zu regionalisieren. Konkret bedeutet das, dass Agenturbezirke, die Interesse an einem Experiment haben, in ihrer Region dieses Experiment durchführen. Das Experiment würde wissenschaftlich beobachtet werden, die arbeitsmarktpolitischen Akteure, insbesondere die öffentliche Arbeitsverwaltung, sollte im Sinne einer Organisationsentwicklung sozialwissenschaftlich begleitet und unterstützt werden; eine zusätzliche Bereitstellung von finanziellen Mitteln für das Experiment wäre zu prüfen. In diesem Sinne arbeiten die regionalen Beschäftigungspakte für Ältere im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“, und die dort gewonnenen Erfahrungen scheinen vielversprechend (vgl. Büttner et al. 2008).

## Literatur

- Akerlof, George C. (1970): The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism. In: The quarterly journal of economics 84, S. 588–600.
- Altzinger, Wilfried (1990): Lohnkostenzuschüsse zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. Eine Evaluation der Arbeitsnachfrage am Beispiel von betrieblichen Einstellungs- und Einschulungsförderungen. Frankfurt/M.: Peter Lang.
- Ausschuss-Drucksache 16(11)700: Stellungnahme von Dr. Alexandra Wagner, Berlin, zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 02. Juli 2007 zum (a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Qualifizierung und Beschäftigungschancen von jüngeren Menschen mit Vermittlungshemmnissen – BT-Drs. 16/5714 – (b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen – BT-Drs. 16/5715 – im Ausschuss für Arbeit und Soziales.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2010a): Analyse des Arbeits- und Ausbildungsstellenmarktes für unter 25-Jährige. Mai 2010.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2010b): Analyse des Arbeits- und Ausbildungsstellenmarktes für unter 25-Jährige. März 2010.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2010c): Ausgewählte Maßnahmen und Förderleistungen nach differenzierten Merkmalen, ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger. Berichtsmonat: Februar 2010.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2010d): Eingliederungszuschuss (EGZ). Geschäftsanweisungen. Stand: 08/2010.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2010e): Fachliche Hinweise zu § 10 SGB II. Fassung vom 15.09.2010.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2010f): Dienstanweisung zu § 118 SGB III. Stand: 11/2010.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2010g): SGB II-Arbeitshilfe Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II. Stand: Mai 2010.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2010h): Jobcenter gehen gegen sittenwidrige Löhne vor – Prüfung erfolgt bei jedem Verdacht auf Lohnwucher. Presse Info 013 vom 03.03.2010. Online verfügbar unter [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_27044/zentraler-Content/Pressemeldungen/2010/Presse-10-013.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_27044/zentraler-Content/Pressemeldungen/2010/Presse-10-013.html).
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009a): Arbeitslose im Rechtskreis SGB III: Leistungs- und Nichtleistungsempfänger. Deutschland. 2009.

- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2009b): Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II. Deutschland. Berichtsjahr 2009.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2008a): Einstellungssache. Der Newsletter für Arbeitgeber der Agentur für Arbeit Berlin Nord. September 2008, Nr. 3. Online verfügbar unter <http://www.ba-arbeitgebernews.de/archiv/6200.pdf>.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2008b): Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 05/08-18 – Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer (§ 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 223 SGB III). Stand: 20.05.2008.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2008c): Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer (EGG). Geschäftsanweisung. Stand: 20.05.2008.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2007): Dienstanweisung zu § 121 SGB III. Stand: 12/2007.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) – Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen (2010): Einheitlicher Rahmen zur EGZ-Förderung NRW 2010. RD-Rundbrief 04/2009 in der aktualisierten Fassung vom 08.02.2010.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) – Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen (2003): Untersuchung der Innenrevision; Finanzielle Hilfen für Arbeitgeber zur Begründung von Beschäftigungsverhältnissen (LAA-Rundbrief, 83/2003).
- Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Wolf, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 15/2007).
- Barbour, Rosaline (2009): Doing focus groups. Reprinted. Los Angeles, Calif.: SAGE (The Sage qualitative research kit, ed. by Uwe Flick; 4).
- Bechtle, Günter (1980): Betrieb als Strategie. Theoretische Vorarbeiten zu einem industriesoziologischen Konzept. Frankfurt/M., New York: Campus.
- Beckmann, Petra (2003): Neue Frauenförderquote. Gute Absichten führen nicht immer zum gewünschten Ziel. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 22/2003).
- Behrend, Olaf; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2008): Sisyphos motivieren, oder: Der Umgang von Arbeitsvermittlern mit Chancenlosigkeit. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, H. 1, S. 37–55.
- Bell, Brian; Blundell, Richard; van Reenen, John (1999): Getting the Unemployed Back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies. In: International Tax and Public Finance, Jg. 6, H. 3, S. 339–360.
- Bernhard, Sarah; Brussig, Martin; Gartner, Hermann; Stephan, Gesine (2008): Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 12/2008).
- Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula; Stephan, Gesine (2007): Eingliederungszuschüsse: Die Geförderten profitieren. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 09/2007).
- Berthel, Jürgen (2000): Personalmanagement. Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit. 6. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

- Bohlen, Christoph (1993): Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen. Ein Beitrag zur Analyse der ökonomischen Wirkungen sozialrechtlicher Normen und zur Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1980 bis 1989. Berlin: Duncker & Humblot (Sozialpolitische Schriften, 62).
- Bohnsack, Ralf; Nentwig-Gesemann, Iris (2006): Dokumentarische Evaluationsforschung und Gruppendiskussionsverfahren. Am Beispiel einer Evaluationsstudie zu Peer-Mediation an Schulen. In: Bohnsack, Ralf; Przyborski, Aglaja; Schäffer, Burkard (Hg.): Das Gruppendiskussionsverfahren in der Forschungspraxis. Opladen: Budrich, S. 267–283.
- Bohnsack, Ralf; Przyborski, Aglaja (2006): Diskursanalyse, Gesprächsanalyse und die Methode der Gruppendiskussion. In: Bohnsack, Ralf; Przyborski, Aglaja; Schäffer, Burkard (Hg.): Das Gruppendiskussionsverfahren in der Forschungspraxis. Opladen: Budrich, S. 233–248.
- Bohnsack, Ralf; Przyborski, Aglaja; Schäffer, Burkard (Hg.) (2006): Das Gruppendiskussionsverfahren in der Forschungspraxis. Opladen: Budrich.
- Boockmann, Bernhard; Koch, Susanne; Rosemann, Martin; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2010): Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 25/2010).
- Boss, Alfred; Brown, Alessio J. G.; Merkl, Christian; Snower, Dennis (2009): Einstellungsgutscheine: Effektivität und Umsetzung. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 42, H. 3, S. 252–266.
- Brinkmann, Christian (1985): Zum Erfolg von Eingliederungsbeihilfen (EB): Struktur und Verbleib der Geförderten. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 18, H. 4, S. 439–449.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2010): Aktivierung! Oder De-Aktivierung? Intensität und Wirkung der Aktivierung bei älteren ALG II-Bezieher/innen. In: Arbeit 19 (4), S. 253–266.
- Brussig, Martin; Wübbecke, Christina (2009): Policy-Making in Ageing Labour Markets: The Case of Hidden Early Retirement in Germany. In: Kuhn, Michael; Ochsen, Carsten (Hg.): Labour Markets and Demographic Change. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Demografischer Wandel – Hintergründe und Herausforderungen), S. 252–280.
- Brussig, Martin; Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula (2008): Die Reform der Eingliederungszuschüsse durch Hartz III und ihre Auswirkungen für die Förderung von Arbeitslosen. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 57, H. 3, S. 66–75.
- Brussig, Martin; Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula; Zwick, Thomas (2006): Zielstellung, Förderstrukturen und Effekte der 'Entgeltsicherung': Erfahrungen mit einem Kombilohn für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 491–504.

- BT-Drs. 752/09: Verordnung der Bundesregierung vom 07.10.2009. Verordnung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2010 (Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2010).
- BT-Drs. 13/4941: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 18.06.1996: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG).
- BT-Drs. 14/6944: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 24.09.2001: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz).
- BT-Drs. 14/873: Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 30.04.1999: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze.
- BT-Drs. 15/1515: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 05.09.2003: Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.
- BT-Drs. 16/1410: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 09.05.2006: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.
- BT-Drs. 16/3793: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 12.12.2006: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen.
- BT-Drs. 16/3982: Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 21.12.2006: Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.
- BT-Drs. 16/5714: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 19.06.2007: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Qualifizierung und Beschäftigungschancen von jüngeren Menschen mit Vermittlungshemmnissen.
- BT-Drs. 16/5715: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 19.06.2007: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen.
- BT-Drs. 16/7460: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 11.12.2007: Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze.
- BT-Drs. 16/10810: Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 08.11.2008: Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.
- BT-Drs. 17/1945: Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 07.06.2010: Entwurf eines Gesetzes für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt – Beschäftigungschancengesetz.



- BT-Drs. 17/3404: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 26.10.2010: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch.
- Bucher-Koenen, Tabea; Wilke, Christina Benita (2009): Zur Anhebung der Altersgrenzen. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, H. 4, S. 69–79.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010): Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2010 (SGB II-ZielVbg 2010). Online verfügbar unter [http://www.bmas.de/portal/42670/2010\\_02\\_26\\_sgb\\_ii\\_zielvereinbarung\\_2010.html](http://www.bmas.de/portal/42670/2010_02_26_sgb_ii_zielvereinbarung_2010.html).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“.
- Burgess, Paul L.; Low, Stuart A. (1998): How do unemployment insurance and recall expectations affect on-the-job search among workers who receive advance notice of layoff? In: Industrial and Labor Relations Review, Jg. 51, H. 2, S. 241–252.
- Burtless, Gary (1985): Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment. In: Industrial and Labor Relations Review, Jg. 39, H. 1, S. 105–114.
- Buslei, Hermann; Steiner, Victor (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. Baden-Baden: Nomos (ZEW Wirtschaftsanalysen, 42).
- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim (2008): Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus. Ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ für ältere Langzeitarbeitslose. (IAQ-Report, 2008-03). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2008/report2008-03.pdf>.
- Card, David; Hyslop, Dean (2005): Estimating the Effects of a Time-Limited Earnings Subsidy for Welfare-Leavers. In: Econometrica 73 (6), S. 1723–1770.
- Card, David; Hyslop, Dean (2006): Understanding the Dynamic Effects of the Self-Sufficiency Project Applicant Study (SRDC Working Paper Series, 06-03).
- Dann, Sabine; Klee, Günther; Rosemann, Martin (2005): Vermittlungsgutscheine: Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil 2: Typisierung der Arbeitsagenturen. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 02/2005). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2005/fb0205.pdf>.
- Dauth, Wolfgang; Hirschenauer, Franziska; Rüb, Felix (2008): Vergleichstypen 2008. Neufassung der SGB-III-Typisierung. Fachliche Dokumentation, Stand 22.07.2008. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

- Decker, Paul T.; O'Leary, Christopher J. (1995): Evaluating pooled evidence from the reemployment bonus experiments. In: *Journal of Human Resources*, Jg. 30, H. 3, S. 534–550.
- Dietz, Martin; Koch, Susanne; Krug, Gerhard; Stephan, Gesine (2011): Die Entgeltsicherung für Ältere: Ein Auslaufmodell?, in: *WSI-Mitteilungen*, Heft 5, S. 226–233.
- Eberwein, Wilhelm; Tholen, Jochen (1987): Öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß. In: Deeke, Axel; Fischer, Joachim; Schumm-Garling, Ursula (Hg.): *Arbeitsmarktbewegung als sozialer Prozess. SAMF Arbeitspapier (Arbeitspapiere aus dem SAMF)*, S. 34–50.
- Eicher, Wolfgang; Schlegel, Rainer (Hg.): *SGB III. Arbeitsförderung. Kommentar. Loseblattsammlung*. Köln: Luchterhand.
- Fay, Robert G. (1996): *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*. OECD. Paris (Occasional papers, 18).
- Flick, Uwe; Kardhoff, Ernst von; Steinke, Ines (Hg.) (2007): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. 5. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt (Rororo Rowohlt's Enzyklopädie, 55628).
- Franz, Wolfgang (2006): *Arbeitsmarktökonomik*. Berlin u. a.: Springer.
- GAK Hessen – Grüne und Alternative in den Kommunalvertretungen Hessen (2010): *News: Leistungen der Kinder-Jugendhilfe sind keine freiwilligen Leistungen*. Aktuelles vom 25.03.2010. Online verfügbar unter [http://www.gak-hessen.de/home/news-single/article/leistungen\\_der\\_kinder\\_jugendhilfe\\_sind\\_keine\\_freiwilligen\\_leistungen/](http://www.gak-hessen.de/home/news-single/article/leistungen_der_kinder_jugendhilfe_sind_keine_freiwilligen_leistungen/).
- Gadamer, Hans-Georg (1960): *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*. 6. Aufl. 1990. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Gagel, Alexander; Bieback, Karl-Jürgen (Hg.): *SGB II/SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Kommentar. Loseblattsammlung*. München: C. H. Beck.
- Galasso, Emanuela; Ravallion, Martin; Salvia, Augusta (2004): *Assisting the transition from workfare to work: A randomized experiment*. In: *Industrial and Labor Relations Review*, Jg. 58, H. 1, S. 128–142.
- Gerfin, Michael; Lechner, Michael; Steiger, Heidi (2005): *Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes*. In: *Labour Economics*, Jg. 12, H. 6, S. 807–835.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goerres, Achim; Printzen, Katrin (2010): *Die Sicht der Bürger auf Generationenverhältnisse und Sozialstaat in einer alternden Gesellschaft. Eine Analyse von Gruppendiskussionen*. Unveröffentlichtes Manuskript.

- Haan, Peter; Steiner, Viktor (2008): Making work pay for the elderly unemployed – evaluating alternative policy reforms for Germany. In: FinanzArchiv, Jg. 64, H. 3, S. 380–402.
- Hamersma, Sarah; Heinrich, Carolyn (2008): Temporary help service firms' use of employer tax credits: Implications for disadvantaged workers' labor market outcomes. In: Southern Economic Journal, Jg. 74, H. 4, S. 1123–1148.
- Hartmann, Josef (2004): Lohnkostenzuschüsse und Integration schwer vermittelbarer Personen in den ersten Arbeitsmarkt. Nürnberg (Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 284).
- Institut Arbeit und Qualifikation; Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt; GendA (2009): Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht: Evaluation der Wirkungen der Grundsicherung nach § 55 SGB II. Abschlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin (Forschungsbericht, 396). Online verfügbar unter [http://www.bmas.de/portal/40196/f396\\_\\_\\_forschungsbbericht.html](http://www.bmas.de/portal/40196/f396___forschungsbbericht.html).
- Jaenichen, Ursula (2002): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit. Analysen auf Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 35, H. 3, S. 327–351.
- Jaenichen, Ursula (2000): Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 33, H. 3, S. 445–461.
- Jaenichen, Ursula (1999a): Betriebliche Einstellungshilfen. Erste Ergebnisse zu Förderstrukturen und betrieblichen Rahmenbedingungen. Nürnberg (IAB-Werkstattberichte, 06/1999).
- Jaenichen, Ursula (1999b): Zur Inanspruchnahme von Beschäftigungshilfen der Bundesanstalt für Arbeit. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels. In: Bellmann, Lutz; Kohaut, Susanne; Lahner, Manfred (Hg.): Zur Entwicklung von Lohn und Beschäftigung auf der Basis von Betriebs- und Unternehmensdaten. Nürnberg (Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 220), S. 163–187.
- Jung, Hans (1999): Personalwirtschaft. 3. Aufl. München, Wien: Oldenbourg.
- Kaldor, Nicholas (1936): Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment. In: The Journal of Political Economy, Jg. 44, H. 6, S. 721–742.
- Kim, Iljong (1992): The effectiveness of a reemployment bonus. In: Economics Letters, Jg. 39, H. 3, S. 345–351.
- Klenk, Tanja (2009): Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III: Pfadwechsel in der korporatistischen Arbeitsverwaltung? In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 205–219.

- Knabe, Andreas; Schöb, Ronnie; Weimann, Joachim (2006): Marginal employment subsidization: A new concept and a reappraisal. In: *Kyklos*, Jg. 59, H. 4, S. 557–577.
- Knuth, Matthias (2010): Handlungsrahmen der Arbeitsmarktpolitik vereinfachen und verstetigen – Stabilisierung und Wandel von Beschäftigungsstrukturen gleichgewichtig fördern. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 05. Juli 2010 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein „Beschäftigungschancengesetz“ (BT-Drs. 17/1945 vom 07.06.2010). Duisburg (IAQ-Standpunkte, 4).
- Knuth, Matthias (2009): Grundsicherung „für Arbeitsuchende“: Ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach seiner Governance. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61–75.
- Krug, Gerhard (2009): Paradoxe Wirkung von Niedriglohnzuschüssen. Zum Einfluss der Reziprozitätsnorm auf die Stabilität finanziell geförderter Beschäftigung. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag (IAB-Bibliothek, 319).
- Lamnek, Siegfried (2005): Gruppendiskussion. Theorie und Praxis. 2., überarb. und erw. Aufl. Weinheim: Beltz.
- Layard, Richard; Nickel, Steven (1980): The case for subsidising extra jobs. In: *The economic journal*, Jg. 90, S. 51–73.
- Lazear, Edward P.; Rosen, Sherwin (1981): Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. In: *Journal of Political Economy*, Jg. 89, H. 5, S. 841–864.
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis (2002): The insider-outsider theory. A survey. Bonn: IZA (Discussion paper series, 534).
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis (1987): Efficiency Wages versus Insiders and Outsiders. In: *European Economic Review*, Jg. 31, S. 407–416.
- Löns, Martin; Herold-Tews, Heike (2009): SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. 2. Aufl. München: Vahlen.
- Mangan, John (1992): A note on the impact of targeted wage subsidies. In: *Atlantic Economic Journal*, Jg. 20, H. 4, S. 92.
- Mangold, Werner (1960): Gegenstand und Methode des Gruppendiskussionsverfahrens. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Martin, Paul; Grubb, David (2001): What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. Office of Labour Market Policy Evaluation, OECD. Paris (Working Paper, 14).
- Mayntz, Renate (Hg.) (1983): Implementation politischer Programme II. Aufsätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Mayntz, Renate (1980a): Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: Mayntz, Renate (Hg.): Implementation politischer Programme. Königstein/Ts.: Verl.-Gruppe Athenäum u. a., S. 236–249.
- Mayntz, Renate (1980b): Einleitung: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung. In: Mayntz, Renate (Hg.): Implementation politischer Programme. Königstein/Ts.: Verl.-Gruppe Athenäum u. a., S. 1–19.
- Mayntz, Renate (Hg.) (1980c): Implementation politischer Programme. Königstein/Ts.: Verl.-Gruppe Athenäum [u. a.].
- Mayring, Philipp (2007): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, Uwe; Kardhoff, Ernst von; Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 5. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt (Rowohlt's Enzyklopädie), S. 468–475.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Gartz, Detlef; Kraimer, Klaus (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: Leske + Budrich, S. 441–471.
- Mortensen, Dale T.; Pissarides, Christopher A. (2003): Taxes, subsidies and equilibrium labor market outcomes. In: Phelps, Edmund (Hg.): Designing Inclusions – Tools to Raise Lowend Pay and Employment in Private Enterprises. Cambridge: Cambridge University Press, S. 44–73.
- Mortensen, Dale T.; Pissarides, Christopher A. (1999): New Developments in Models of Search in the Labour Market. London (Discussion Paper, 2053).
- Münder, Johannes; Armbrorst, Christian (2009): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende; Lehr- und Praxiskommentar. 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Mutschler, Bernd; Bartz, Ralf; Schmidt-De Caluwe, Reimund (Hg.) (2008): Sozialgesetzbuch III. Arbeitsförderung. Großkommentar. 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- O'Leary, Christopher J.; Decker, Paul T.; Wandner, Stephan A. (2005): Cost-effectiveness of targeted reemployment bonuses. In: Journal of Human Resources, Jg. 40, H. 1, S. 270–279.
- Orszag, J. Michael; Snower, Dennis J. (2003): Designing employment subsidies. In: Labour Economics, Jg. 10, H. 5, S. 557–572.
- Phelps, Edmund (1972): The statistical theory of racism and sexism. In: The American economic review, Jg. 62, S. 659–661.
- Pongratz, Hans J.; Trinczek, Rainer (Hg.) (2010): Industriesoziologische Fallstudien. Entwicklungspotenziale einer Forschungsstrategie. Berlin: Ed. Sigma.
- Prüfungsamt des Bundes (2004): Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Gewährung von Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber. Stuttgart.

- Report Mainz (2010): Neue Prüfgrenze bei Lohnwucher: Bundesarbeitsagentur sieht sittenwidrigen Lohn bei „deutlich unter 3 Euro die Stunde“. Presseinformation vom 01. März 2010. Online verfügbar unter: <http://www.swr.de/report/presse/-/id=1197424/nid=1197424/did=6067384/1pacxu1/>.
- Rüb, Felix; Werner, Daniel (2007): Typisierung von SGB II-Trägern. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 1/2007).
- Rüb, Felix; Werner, Daniel; Kaufmann, Klara; Wolf, Katja; Blien, Uwe (2008): Regionale Typisierung im SGB-II-Bereich. Aktualisierung 2006. Fachliche Dokumentation (Stand: 01.03.2008). Nürnberg.
- Ruppe, Kathi (2009): Eingliederungszuschüsse und Betriebszugehörigkeitsdauer in Westdeutschland. Nürnberg (IAB-Discussion Paper, 06/2009).
- Ruppe, Kathi; Stephan, Gesine (2009): Förderung mit Eingliederungszuschüssen: Länger im Betrieb und gleicher Lohn. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 25/2009).
- Semlinger, Klaus (1982): Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser. In: Scharpf, Fritz W. (Hg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen und neue Wege. Frankfurt/M., New York: Campus, S. 63–88.
- Semlinger, Klaus; Lücker, Karin (1983): Lohnkostensubventionen zur Wiedereingliederung von ungelernten und längerfristig Arbeitslosen. Eine Untersuchung der betrieblichen Akzeptanz der Vermittlungsförderung im Schwerpunkt 2 des Sonderprogramms vom 16.05.1979 (Discussion papers, H. 8).
- Sørensen, Aage (1983): Processes of Allocation to Open and Closed Positions in Social Structure. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 12, H. 3, S. 203–224.
- Spence, Michael (1973): Job Market Signaling. In: Quarterly Journal of Economics, S. 355–374.
- Stabile, Andreas (2009): Das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit. Forum IV: Professionell beraten und unterstützt – Leitbild für die Praxis. Perspektiven für Alleinerziehende – Fachtagung im SGB II. Veranstaltung vom 26.05.2009. Berlin.
- Stephan, Gesine (2010): Employer wage subsidies and wages in Germany: empirical evidence from individual data. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 43, S. 53–71.
- Wagner, Thomas; Jahn, Elke (2004): Neue Arbeitsmarkttheorien. 2., vollst. überarb. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Woodbury, Stephen A.; Spiegelman, Robert G. (1987): Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois. In: The American economic review, Jg. 77, H. 4, S. 513–530.
- ZEW; IAB; IAT (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung. Endbericht. Projektnummer 19/04. Mannheim; Nürnberg; Gelsenkirchen.

ZEW; IAB; IAT (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung. Bericht 2005. Projektnummer 19/04. Mannheim; Nürnberg; Gelsenkirchen.

# Anhang

Tabelle A1: Zugänge in Förderung mit Eingliederungszuschuss 2004–2009, nach Varianten, Deutschland insgesamt

	Deutschland gesamt																	
	Insgesamt						SGB III						SGB II					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
§ 218 Abs. 1 – EGZ bei Vermittlungsermässigen	125.460	115.555	192.104	212.540	197.916	200.975	125.460	59.744	89.078	87.975	84.623	101.505	x	55.811	103.026	124.565	113.293	99.470
§ 218 Abs. 2 – EGZ für Behinderte und SB	1.195	2.714	4.876	5.851	6.417	7.123	1.195	1.321	2.150	2.743	3.780	4.550	x	1.393	2.726	3.108	2.637	2.573
§ 219 – EGZ für bes. betr. SB	14.030	8.830	8.320	10.031	9.562	8.428	14.030	5.894	6.436	6.952	6.153	5.345	x	2.936	1.884	3.079	3.409	3.083
davon:																		
... SB unter 50 J.	0	0	1.879	8.066	8.255	7.218	0	0	1.249	5.371	5.153	4.479	x	0	630	2.695	3.102	2.739
... SB 50 bis unter 55 J.	0	0	468	1.401	672	646	0	0	378	1.131	485	422	x	0	90	270	187	224
... SB 55 J. und älter	0	0	*	564	635	564	0	0	0	450	515	444	x	0	*	114	120	120
... EGZ-SB (alte Variante)	14.030	8.830	5.970	0	0	0	14.030	5.894	4.809	0	0	0	x	2.936	1.161	0	0	0
§ 223 – Eingliederungsgutschein für Ältere	0	0	0	0	2.770	5.449	0	0	0	0	2.763	5.425	x	0	0	0	*	*
§ 421f – EGZ für Ältere	3.460	15.238	28.930	48.668	63.821	56.967	3.460	11.770	21.289	33.555	41.717	36.577	x	3.468	7.641	15.113	22.104	20.390
davon:																		
... Ältere ab 50 J.																		
... (seit 5.2007 nur noch für nicht Behinderte)	3.460	15.238	28.930	45.984	57.700	51.025	3.460	11.770	21.289	31.984	38.572	33.769	x	3.468	7.641	14.000	19.128	17.256
... Behinderte und SB ab 50 J.	0	0	0	591	1.202	1.200	0	0	0	395	772	767	x	0	0	196	430	433
... (ab 5.2007)																		
... besonders betroffene SB	0	0	0	1.148	2.662	2.146	0	0	0	566	1.086	864	x	0	0	582	1.576	1.282
... 50 bis unter 55 J.																		
... besonders betroffene SB	0	0	0	945	2.257	2.596	0	0	0	610	1.287	1.177	x	0	0	335	970	1.419
... ab 55 J.																		



Fortsetzung Tabelle A1	Deutschland gesamt																		
	Insgesamt							SGB III					SGB II						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
§ 421o – Qualifizierungszuschuss für Jüngere (ab 10.2007)	0	0	0	*	517	441	0	0	0	0	*	141	72	x	0	0	*	376	369
§ 421p – EGZ für Jüngere (ab 10.2007)	0	0	0	487	3.820	3.710	0	0	0	0	270	2.089	1.932	x	0	0	217	1.731	1.778
EGZ gesamt	170.996	142.786	234.291	277.619	284.823	283.093	170.996	79.175	119.009	131.514	141.266	155.406	x	63.611	115.282	146.105	143.557	127.687	
darunter: besonders förderungsbedürftige Personen	99.681	77.147	102.948	115.573	152.272	136.623	99.681	39.376	52.953	60.731	75.105	73.565	x	37.771	49.995	54.842	77.167	63.058	
darunter nach Merkmal**:														x					
... bei Eintritt 50 Jahre und älter	40.443	30.233	51.361	70.669	78.090	73.361	40.443	22.390	36.353	46.515	50.524	48.372	x	7.843	15.008	24.154	27.566	24.989	
... schwerbehindert	13.929	10.856	12.353	16.374	17.509	16.118	13.929	6.725	8.128	10.315	11.112	10.210	x	4.131	4.225	6.059	6.397	5.908	
... Berufsrückkehrer	5.672	4.053	5.821	7.074	8.124	7.637	5.672	2.322	3.315	3.711	4.476	4.031	x	1.731	2.506	3.363	3.648	3.606	
... vor Eintritt langzeitarbeitslos	41.858	29.540	42.945	47.822	40.416	28.523	41.858	10.626	14.141	13.325	10.091	7.073	x	18.914	28.804	34.497	30.325	21.450	
... bei Eintritt unter 25 Jahre	33.179	30.346	45.547	47.583	47.144	49.715	33.179	19.075	27.000	28.930	30.347	33.849	x	11.271	18.547	18.653	16.797	15.866	
* Zellenbesetzung unter 50.	Einzelne Personen können mehr als eines dieser Merkmale aufweisen, die Summe der ausgewiesenen Einzelmerkmale ist deshalb nicht identisch mit der Anzahl der besonders förderungsbedürftigen Personen, sondern liegt darüber. Fehlende an Gesamt: Förderungen mit alten EGZ-Varianten. Fehlende an Gesamt: Förderungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zusammenstellung durch das IAB und das IAO, eigene Berechnungen des IAO.																		
** Ausgewiesen sind Merkmale.																			
besonders förderungsbedürftigen Personen, sondern liegt darüber.																			

Tabelle A2: Zugänge in Förderung mit Eingliederungszuschuss 2004–2009, nach Varianten, Männer in Westdeutschland

	Westdeutschland – Männer																	
	Insgesamt						SGB III						SGB II					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
§ 218 Abs. 1 – EGZ bei Vermittlungshemmnissen	42.600	44.561	80.832	89.494	76.749	73.988	42.600	20.512	31.432	30.806	27.984	35.445	x	24.049	49.400	58.688	48.765	38.543
§ 218 Abs. 2 – EGZ für Behinderte und SB	505	1.299	2.354	2.901	2.778	2.945	505	613	1.097	1.339	1.676	2.016	x	686	1.257	1.562	1.102	929
§ 219 – EGZ für bes. betr. SB	6.288	4.082	3.830	4.883	4.418	3.663	6.288	2.724	2.960	3.350	2.847	2.313	x	1.358	870	1.533	1.571	1.350
davon:																		
... SB unter 50 J.	0	0	855	3.908	3.781	3.105	0	0	568	2.571	2.370	1.921	x	0	287	1.337	1.411	1.184
... SB 50 bis unter 55 J.	0	0	209	685	326	292	0	0	167	553	228	171	x	0	*	132	98	121
... SB 55 J. und älter	0	0	*	290	311	266	0	0	0	226	249	221	x	0	*	64	62	*
... EGZ-SB (alte Variante)	6.288	4.082	2.765	0	0	0	6.288	2.724	2.225	0	0	0	x	1.358	540	0	0	0
§ 223 – Eingliederungsgutschein für Ältere	0	0	0	0	1.104	2.273	0	0	0	0	1.102	2.258	x	0	0	0	*	*
§ 421f – EGZ für Ältere	1.184	6.847	13.523	19.793	24.424	20.423	1.184	5.195	9.506	13.326	15.371	12.878	x	1.652	4.017	6.467	9.053	7.545
davon:																		
... Ältere ab 50 J.	1.184	6.847	13.523	18.620	21.899	18.025	1.184	5.195	9.506	12.600	13.962	11.722	x	1.652	4.017	6.020	7.937	6.303
... (seit 5.2007 nur noch für nicht Behinderte)																		
... Behinderte und SB ab 50 J.	0	0	0	309	560	513	0	0	0	196	338	303	x	0	0	113	222	210
... (ab 5.2007)																		
... besonders betroffene SB	0	0	0	442	1.040	828	0	0	0	232	470	339	x	0	0	210	570	489
... 50 bis unter 55 J.																		
... besonders betroffene SB	0	0	0	422	925	1.057	0	0	0	298	601	514	x	0	0	124	324	543
ab 55 J.																		

Fortsetzung Tabelle A2

	Westdeutschland – Männer																			
	Insgesamt						SGB III						SGB II							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
§ 421o – Qualifizierungszuschuss für Jüngere (ab 10.2007)	0	0	0	*	330	277		0	0	0	*	84	*	x	0	0	*	246	237	
§ 421p – EGZ für Jüngere (ab 10.2007)	0	0	0		98	920	884		0	0	0	69	600	559	x	0	0	*	320	325
EGZ gesamt	60.329	56.871	100.564	117.192	110.723	104.453		60.329	29.125	45.016	48.902	49.664	55.509	x	27.746	55.548	68.290	61.059	48.944	
darunter: besonders förderungsbedürftige Personen	39.255	34.499	47.052	48.156	65.518	55.461		39.255	16.136	21.477	23.353	29.049	28.542	x	18.363	25.575	24.803	36.469	26.919	
darunter nach Merkmal**:														x						
... bei Eintritt 50 Jahre und älter	14.749	12.454	22.808	30.409	31.089	27.372		14.749	9.062	15.305	19.037	19.089	17.712	x	3.392	7.503	11.372	12.000	9.660	
... schwerbehindert	6.329	5.212	6.161	8.089	8.171	7.001		6.329	3.169	3.922	4.891	5.039	4.376	x	2.043	2.239	3.198	3.132	2.625	
... Berufsrückkehrer	*	*	73	77	93	123		*	*	*	*	56	*	x	*	*	*	*	87	
... vor Eintritt langzeitarbeitslos	15.574	12.252	19.555	20.406	15.104	9.670		15.574	3.820	4.966	4.308	2.548	1.726	x	8.432	14.589	16.098	12.556	7.944	
... bei Eintritt unter 25 Jahre	10.346	10.442	16.426	16.358	15.356	16.318		10.346	6.399	9.411	9.755	9.960	11.690	x	4.043	7.015	6.603	5.396	4.628	
* Zellenbesetzung unter 50.																				
** Ausgewiesen sind Merkmale. Einzelne Personen können mehr als eines dieser Merkmale aufweisen, die Summe der ausgewiesenen Einzelmerkmale ist deshalb nicht identisch mit der Anzahl der besonders förderungsbedürftigen Personen, sondern liegt darüber.																				
Fehlende an Gesamt: Förderungen mit alten EGZ-Varianten.																				
Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zusammenstellung durch das IAB und das IAQ, eigene Berechnungen des IAQ.																				

\* Zellenbesetzung unter 50.

\*\* Ausgewiesen sind Merkmale. Einzelne Personen können mehr als eines dieser Merkmale aufweisen, die Summe der ausgewiesenen Einzelmerkmale ist deshalb nicht identisch mit der Anzahl der besonders förderungsbedürftigen Personen, sondern liegt darüber.

Fehlende an Gesamt: Förderungen mit alten EGZ-Varianten.

Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Zusammenstellung durch das IAB und das IAQ, eigene Berechnungen des IAQ.

Tabelle A3: Zugänge in Förderung mit Eingliederungszuschuss 2004–2009, nach Varianten, Frauen in Westdeutschland

	Westdeutschland – Frauen													
	Insgesamt							SGB III						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009		2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	20.097	19.993	35.513	42.736	42.779	44.252	20.097	11.499	18.569	20.999	20.898	23.129	x	8.494
§ 218 Abs. 1 – EGZ bei Vermittlungshemmnissen														21.123
§ 218 Abs. 2 – EGZ für Behinderte und SB	261	573	970	1.239	1.428	1.609	261	334	497	660	942	1.173	x	239
§ 219 – EGZ für bes. betr. SB	3.197	2.172	1.955	2.512	2.585	2.270	3.197	1.499	1.572	1.923	1.819	1.558	x	673
davon:														589
... SB unter 50 J.	0	0	475	2.094	2.301	2.001	0	0	340	1.565	1.594	1.356	x	0
... SB 50 bis unter 55 J.	0	0	86	322	165	173	0	0	77	273	129	128	x	0
... SB 55 J. und älter	0	0	0	96	119	96	0	0	0	85	96	74	x	0
... EGZ-SB (alte Variante)	3.197	2.172	1.394	0	0	0	3.197	1.499	1.155	0	0	0	x	673
§ 223 – Eingliederungsgutscheine für Ältere	0	0	0	0	788	1.418	0	0	0	0	787	1.410	x	0
§ 421f – EGZ für Ältere	576	2.830	5.491	9.864	13.569	12.834	576	2.327	4.162	7.465	9.477	8.343	x	503
davon:														1.329
... Ältere ab 50 J.														2.399
... (seit 5.2007 nur noch für nicht Behinderte)	576	2.830	5.491	9.353	12.406	11.629	576	2.327	4.162	7.118	8.795	7.711	x	503
... Behinderte und SB ab 50 J.														1.329
... (ab 5.2007)	0	0	0	116	253	255	0	0	0	87	177	178	x	0
... besonders betroffene SB	0	0	0	234	533	484	0	0	0	144	265	222	x	0
... 50 bis unter 55 J.														90
... besonders betroffene SB	0	0	0	161	377	466	0	0	0	116	240	232	x	0
... ab 55 J.														137

Fortsetzung Tabelle A3

	Westdeutschland – Frauen																		
	Insgesamt						SGB III						SGB II						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
§ 421o – Qualifizierungszuschuss für Jüngere (ab 10.2007)	0	0	0	*	86	82	0	0	0	*	*	*	x	0	0	0	*	67	70
§ 421p – EGZ für Jüngere (ab 10.2007)	0	0	0	60	664	531	0	0	0	*	445	309	x	0	0	0	*	219	222
EGZ gesamt	29.217	25.595	43.935	56.414	61.899	62.996	29.217	15.686	24.806	31.094	34.387	35.934	x	9.909	19.129	25.320	27.512	27.062	
darunter: besonders förerbungsbedürftige Personen	18.137	14.462	20.189	25.700	34.859	32.970	18.137	8.265	11.445	15.246	19.009	18.283	x	6.197	8.744	10.454	15.850	14.687	
darunter nach Merkmal**:													x						
... bei Eintritt 50 Jahre und älter	6.501	5.052	9.136	14.548	17.182	17.108	6.501	3.980	6.681	10.409	11.728	11.271	x	1.072	2.455	4.139	5.454	5.837	
... schwerbehindert	3.250	2.614	2.853	3.927	4.471	4.142	3.250	1.718	2.018	2.756	3.079	2.840	x	896	835	1.171	1.392	1.302	
... Berufsrückkehrer	2.394	1.647	2.600	3.438	3.968	3.560	2.394	990	1.500	1.933	2.392	2.049	x	657	1.100	1.505	1.576	1.511	
... vor Eintritt langzeitarbeitslos	6.930	4.900	7.947	9.733	9.129	6.956	6.930	2.223	3.250	3.396	2.677	1.826	x	2.677	4.697	6.337	6.452	5.130	
... bei Eintritt unter 25 Jahre	5.278	5.292	8.436	8.489	8.555	8.771	5.278	3.639	5.534	5.633	5.904	6.261	x	1.653	2.902	2.856	2.651	2.510	

\* Zellenbesetzung unter 50.

\*\* Ausgewiesen sind Merkmale. Einzelne Personen können mehr als eines dieser Merkmale aufweisen, die Summe der ausgewiesenen Einzelmerkmale ist deshalb nicht identisch mit der Anzahl der besonders förerbungsbedürftigen Personen, sondern liegt darüber.

Fehlende an Gesamt: Förderungen mit alten EGZ-Varianten.

Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Zusammenstellung durch das IAB und das IAO, eigene Berechnungen des IAO.

Tabelle A4: Zugänge in Förderung mit Eingliederungszuschuss 2004–2009, nach Varianten, Männer in Ostdeutschland

	Ostdeutschland – Männer													
	Insgesamt							SGB III						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009		2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009		2004	2005	2006	2007	2008	2009	SGB II
§ 218 Abs. 1 – EGZ bei Vermittlungshemmnissen	36.830	29.563	46.186	46.959	44.000	45.136	36.830	15.722	22.966	19.698	23.158	18.688	23.158	x 13.841 23.220 27.261 25.312 21.978
§ 218 Abs. 2 – EGZ für Behinderte und SB	271	529	1.059	1.149	1.496	1.655	271	236	370	489	788	874	874	x 293 689 660 708 781
§ 219 – EGZ für bes. betr. SB	2.742	1.497	1.554	1.619	1.550	1.495	2.742	969	1.145	999	875	860	860	x 528 409 620 675 635
davon:														
... SB unter 50 J.	0	0	331	1.248	1.295	1.242	0	0	194	715	675	668	668	x 0 137 533 620 574
... SB 50 bis unter 55 J.	0	0	102	251	111	119	0	0	77	195	78	82	82	x 0 25 56 33 37
... SB 55 J. und älter	0	0	*	120	144	134	0	0	0	89	122	110	110	x 0 * * * *
... EGZ-SB (alte Variante)	2.742	1.497	1.120	0	0	0	2.742	969	874	0	0	0	0	x 528 246 0 0 0
§ 223 – Eingliederungsgutschein für Ältere	0	0	0	0	560	1.159	0	0	0	0	558	1.159	1.159	x 0 0 0 0 2 0
§ 421f – EGZ für Ältere	1.019	3.708	6.817	11.866	15.400	14.054	1.019	2.873	5.256	7.873	9.862	9.323	9.323	x 835 1.561 3.993 5.538 4.731
davon:														
... Ältere ab 50 J.	1.019	3.708	6.817	11.233	13.855	12.648	1.019	2.873	5.256	7.558	9.200	8.710	8.710	x 835 1.561 3.675 4.655 3.938
... (seit 5.2007 nur noch für nicht Behinderte)														
... Behinderte und SB ab 50 J.	0	0	0	111	255	249	0	0	0	76	170	162	162	x 0 0 * 85 87
... (ab 5.2007)														
... besonders betroffene SB	0	0	0	282	650	470	0	0	0	112	198	172	172	x 0 0 170 452 298
... 50 bis unter 55 J.														
... besonders betroffene SB	0	0	0	240	640	687	0	0	0	127	294	279	279	x 0 0 113 346 408
... ab 55 J.														

Fortsetzung Tabelle A4

	Ostdeutschland – Männer																		
	Insgesamt							SGB III							SGB II				
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
§ 421o – Qualifizierungszuschuss für Jüngere (ab 10.2007)	0	0	0	*	81	55	0	0	0	0	*	*	x	0	0	*	*	*	
§ 421p – EGZ für Jüngere (ab 10.2007)	0	0	0	204	1.291	1.428	0	0	0	0	93	633	715	x	0	0	111	658	713
EGZ gesamt	47.463	35.478	55.634	61.810	64.378	64.982	47.463	19.979	29.754	29.157	31.438	36.106	x	15.499	25.880	32.653	32.940	28.876	
darunter: besonders förderungsbedürftige Personen	23.659	16.234	21.790	23.773	29.247	26.762	23.659	8.450	12.038	12.222	14.576	15.016	x	7.784	9.752	11.551	14.671	11.746	
darunter nach Merkmal**:													x						
... bei Eintritt 50 Jahre und älter	12.134	8.296	13.342	16.218	17.982	17.295	12.134	6.155	9.920	10.642	11.705	11.919	x	2.141	3.422	5.576	6.277	5.376	
... schwerbehindert	2.619	1.752	2.048	2.690	2.967	2.940	2.619	1.063	1.304	1.594	1.777	1.760	x	689	744	1.096	1.190	1.180	
... Berufsrückkehrer	50	*	89	79	91	72	50	*	55	*	*	*	x	*	*	*	55	*	
... vor Eintritt langzeitarbeitslos	9.872	6.699	9.223	9.794	8.257	5.916	9.872	2.144	3.101	2.412	1.736	1.396	x	4.555	6.122	7.382	6.521	4.520	
... bei Eintritt unter 25 Jahre	10.417	8.588	12.218	13.455	13.529	14.082	10.417	5.430	7.209	8.140	8.683	9.495	x	3.158	5.009	5.315	4.846	4.587	

\* Zellenbesetzung unter 50.

\*\* Ausgewiesen sind Merkmale. Einzelne Personen können mehr als eines dieser Merkmale aufweisen, die Summe der ausgewiesenen Einzelmerkmale ist deshalb nicht identisch mit der Anzahl der besonders förderungsbedürftigen Personen, sondern liegt darüber.

Fehlende an Gesamt: Förderungen mit alten EGZ-Varianten.

Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Zusammenstellung durch das IAB und das IAO, eigene Berechnungen des IAO.

Tabelle A5: Zugänge in Förderung mit Eingliederungszuschuss 2004–2009, nach Varianten, Frauen in Ostdeutschland

	Ostdeutschland – Frauen																	
	Insgesamt						SGB III						SGB II					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
§ 218 Abs. 1 – EGZ bei Vermittlungshemmnissen	25.933	21.438	29.573	33.351	34.388	37.599	25.933	12.011	16.111	16.472	17.053	19.773	x	9.427	13.462	16.879	17.335	17.826
§ 218 Abs. 2 – EGZ für Behinderte und SB	158	313	493	562	715	914	158	138	186	255	374	487	x	175	307	307	341	427
§ 219 – EGZ für bes. betr. SB davon:	1.803	1.079	981	1.017	1.009	1.000	1.803	702	759	680	612	614	x	377	222	337	397	386
... SB unter 50 J.	0	0	218	816	878	870	0	0	147	520	514	534	x	0	71	296	364	336
... SB 50 bis unter 55 J.	0	0	71	143	70	62	0	0	57	110	50	41	x	0	*	*	*	*
... SB 55 J. und älter	0	0	*	58	61	68	0	0	0	50	*	*	x	0	*	*	*	*
... EGZ-SB (alte Variante)	1.803	1.079	691	0	0	0	1.803	702	555	0	0	0	x	377	136	0	0	0
§ 223 – Eingliederungsgutschein für Ältere	0	0	0	0	318	599	0	0	0	0	316	598	x	0	0	0	*	*
§ 421f – EGZ für Ältere davon:	681	1.853	3.099	7.145	10.428	9.656	681	1.375	2.365	4.891	7.007	6.033	x	478	734	2.254	3.421	3.623
... Ältere ab 50 J.																		
... (seit 5.2007 nur noch für nicht Behinderte)	681	1.853	3.099	6.778	9.540	8.723	681	1.375	2.365	4.708	6.615	5.626	x	478	734	2.070	2.925	3.097
... Behinderte und SB ab 50 J. (ab 5.2007)	0	0	0	55	134	183	0	0	0	*	87	124	x	0	0	*	*	*
... besonders betroffene SB	0	0	0	190	439	364	0	0	0	78	153	131	x	0	0	112	286	233
... 50 bis unter 55 J.																		
... besonders betroffene SB ab 55 J.	0	0	0	122	315	386	0	0	0	69	152	152	x	0	0	53	163	234



Fortsetzung Tabelle A5

	Ostdeutschland – Frauen																	
	Insgesamt						SGB III						SGB II					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
§ 421o – Qualifizierungszuschuss für Jüngere (ab 10.2007)	0	0	0	*	*	*	0	0	0	*	*	*	x	0	0	*	*	*
§ 421p – EGZ für Jüngere (ab 10.2007)	0	0	0	125	945	867	0	0	0	62	411	349	x	0	0	63	534	518
EGZ gesamt	33.987	24.842	34.158	42.203	47.823	50.662	33.987	14.385	19.433	22.361	25.777	27.857	x	10.457	14.725	19.842	22.046	22.805
darunter: besonders förerungsbedürftige Personen	18.630	11.952	13.917	17.944	22.648	21.430	18.630	6.525	7.993	9.910	12.471	11.724	x	5.427	5.924	8.034	10.177	9.706
darunter nach Merkmal**:													x					
... bei Eintritt 50 Jahre und älter	7.059	4.431	6.075	9.494	11.837	11.586	7.059	3.193	4.447	6.427	8.002	7.470	x	1.238	1.628	3.067	3.835	4.116
... schwerbehindert	1.731	1.278	1.291	1.668	1.900	2.035	1.731	775	884	1.074	1.217	1.234	x	503	407	594	683	801
... Berufsrückkehrer	3.196	2.331	3.059	3.480	3.972	3.882	3.196	1.295	1.716	1.708	1.992	1.919	x	1.036	1.343	1.772	1.980	1.963
... vor Eintritt langzeitarbeitslos	9.482	5.689	6.220	7.889	7.926	5.981	9.482	2.439	2.824	3.209	3.130	2.125	x	3.250	3.396	4.680	4.796	3.856
... bei Eintritt unter 25 Jahre	7.138	6.024	8.467	9.281	9.704	10.544	7.138	3.607	4.846	5.402	5.800	6.403	x	2.417	3.621	3.879	3.904	4.141
* Zellenbesetzung unter 50.																		
** Ausgewiesen sind Merkmale. Einzelne Personen können mehr als eines dieser Merkmale aufweisen, die Summe der ausgewiesenen Einzelmerkmale ist deshalb nicht identisch mit der Anzahl der besonders förerungsbedürftigen Personen, sondern liegt darüber.																		
Fehlende an Gesamt: Förderungen mit alten EGZ-Varianten.																		
Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zusammenstellung durch das IAB und das IAO. eigene Berechnungen des IAO.																		

\* Zellenbesetzung unter 50.

\*\* Ausgewiesen sind Merkmale. Einzelne Personen können mehr als eines dieser Merkmale aufweisen, die Summe der ausgewiesenen Einzelmerkmale ist deshalb nicht identisch mit der Anzahl der besonders förerungsbedürftigen Personen, sondern liegt darüber.

Fehlende an Gesamt: Förderungen mit alten EGZ-Varianten.

Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Zusammenstellung durch das IAB und das IAO, eigene Berechnungen des IAO.



## Executive Summary

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Handhabung von Eingliederungszuschüssen durch Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen, Betriebe und Arbeitsuchende. Über den Eingliederungszuschuss nach § 218 SGB III hinaus wurde der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte (§ 219), der Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f), der Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421o), der Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421p) und der Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer (§ 223) einbezogen.

Eingliederungszuschüsse zielen darauf, die Chancen von Arbeitsuchenden mit Vermittlungshemmnissen auf ein neues sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zu verbessern, indem Arbeitgeber einen befristeten Zuschuss zu den Lohnkosten und Sozialversicherungsbeiträgen erhalten, die ihnen bei der Einstellung von Personen mit Vermittlungshemmnissen entstehen. Eingliederungszuschüsse gehören mit monatlich weit über 20.000 Förderzugängen zu den am häufigsten genutzten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik. Sie sind im SGB III geregelt, stehen aber auch im Rechtskreis des SGB II und damit allen Arbeitsuchenden unabhängig von der Art ihres Leistungsanspruchs zur Verfügung.

Entsprechend dem Untersuchungsziel, Handlungsrationalitäten der Akteure und Interaktionsbeziehungen zwischen ihnen zu rekonstruieren, wurden ausschließlich qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung eingesetzt. Es wurden Organisationsfallstudien in je sieben Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen (darunter zwei zugelassene kommunale Träger) sowie 15 Betrieben mit leitfadengestützten Interviews durchgeführt und fünf Gruppendiskussionen und Einzelinterviews mit insgesamt 40 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Dokumentenanalysen genutzt. Die Erhebungen fanden im Frühjahr und Herbst 2010 statt.

Eingliederungszuschüsse sind in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen ein seit langem vertrautes Instrument, mit dem Fach- und Führungskräfte in den Arbeitsverwaltungen routiniert umgehen und die auch bei betrieblichen Personalverantwortlichen relativ bekannt sind. Der Stellenwert der Eingliederungszuschüsse für die Integration von Personen mit Vermittlungshemmnissen wird in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen überwiegend positiv beurteilt, ist aber wegen vermuteter Mitnahmeeffekte und anderer „großer“ Instrumente nicht völlig unumstritten. Die Einführung des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit (4 PM) als neues, rechtskreisübergreifendes Prozessmodell zur Steuerung der Vermittlungs- und Integrationsarbeit verändert die Handhabung von Eingliederungszuschüssen nicht wesentlich. Zwar sind „Profillagen“ (ehemals: Kundengruppen im SGB III, Betreuungsstufen im SGB II) definiert, in denen Eingliederungszuschüsse

vorgesehen sind und andere Profillagen, in denen sie als nicht zweckmäßig gelten. Doch sowohl hinsichtlich der administrativen Vorgaben als auch hinsichtlich der IT-Systeme können Vermittlungsfachkräfte im Rahmen ihrer Ermessensausübung für Personen unabhängig von ihrer zunächst festgestellten Profillage eine Förderung vergeben, wenn sie dies für erforderlich halten; dies geschieht auch. Generell sind die Ermessensspielräume beim Eingliederungszuschuss hoch und werden als ausreichend erachtet.

Fördervoraussetzungen und die Bestimmung von Förderdauer und -höhe sind an Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse geknüpft. Diese Begriffe sind weder im SGB III, noch in den Kommentaren zum SGB III oder den parlamentarischen Gesetzesbegründungen oder den Dienstanweisungen der BA vollständig und widerspruchsfrei geklärt. Sie bleiben teilweise unbestimmt.

Eine besonders große Schwierigkeit ist die Feststellung der Minderleistungen. Praktisch alle Vermittlungsfachkräfte (sowie die Führungskräfte) betonten, nicht nur Vermittlungshemmnisse, sondern auch Minderleistungen der Förderentscheidung zugrunde zu legen. Jedoch kann das Ausmaß der konkreten Minderleistungen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand festgestellt werden; in der Regel verlasen sich die Vermittlungsfachkräfte auf die Darlegungen der betrieblichen Personalverantwortlichen. Hinzu kommt, dass durch die dominante Arbeitsteilung der Vermittlungsfachkräfte in den Arbeitsagenturen in „bewerberorientierte“ und „stellenorientierte“ Vermittlungsfachkräfte die Fachkräfte mit Betriebskontakt keine unmittelbare Kenntnis von den Bewerberinnen und Bewerbern und ihren Vermittlungshemmnissen haben. Auch in der Dokumentation der Förderfälle in den Förderakten zeigen sich die Schwierigkeiten, Eingliederungserfordernisse, Minderleistungen und Vermittlungshemmnisse unabhängig voneinander zu bewerten.

Die Vermittlungsfachkräfte stehen vor dem Problem, die konzeptionellen Unterschiede zwischen den einzelnen Fördervarianten hinsichtlich der Minderleistungen, Vermittlungshemmnisse und Eingliederungserfordernisse umzusetzen. Diese Unterschiede fließen in der Regel nicht in das Handeln der Vermittlungsfachkräfte ein. Es ist allerdings auch nicht klar, inwieweit und mit welchen Gründen der Gesetzgeber in den Fördervarianten unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen und förderungsbestimmende Kriterien zu Minderleistungen, Vermittlungshemmnissen und Eingliederungserfordernissen normiert hat. Für Vermittlungsfachkräfte bestehen die Unterschiede der Fördervarianten vor allem in den Regelungen zur Mindest- und Höchstförderdauer.

Die Mehrzahl der Förderungen kommt nach übereinstimmender Einschätzung von Vermittlungsfachkräften und betrieblichen Personalverantwortlichen „reaktiv“ zustande, d. h. aufgrund einer Förderanfrage durch den Betrieb, der einen konkreten Bewerber präsentiert. In dieser Situation ist es für die Vermittlungsfachkräfte

besonders schwer einzuschätzen, inwiefern die offensichtlich bereits erfolgte betriebliche Vorauswahl durch eine Förderung gefestigt werden muss bzw. im Falle einer Ablehnung des Förderungsbegehrens durch den Betrieb revidiert wird. Die Steuerungswirkung der Vermittlungsfachkräfte, entsprechend der gesetzlichen Intention „besonders förderungsbedürftige Personen“ mit einem Eingliederungszuschuss zu fördern, ist in dieser Konstellation nur schwach ausgeprägt. In einer für die Arbeitsvermittlung „aktiven“ Verhandlungskonstellation – Betriebe fragen Vermittlungsfachkräfte nach Personalvorschlägen, und die Vermittlungsfachkräfte kennzeichnen ausgewählte Bewerber von vornherein als förderfähig – ist die Steuerungswirkung zugunsten von Bewerbern mit Vermittlungshemmnissen von vornherein größer.

Auch aus Perspektive der geförderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bestätigt sich, dass Eingliederungszuschüsse im Wesentlichen zwischen Arbeitsverwaltung und Betrieb verhandelt werden und Arbeitsuchende nicht bzw. nur in sehr eingeschränkter Form eingebunden sind. Dies betrifft nicht nur die grundsätzliche Entscheidung, dass wegen ihrer Einstellung der Betrieb eine Förderung erhalten soll, sondern auch die Feststellung von Minderleistungen, an der die Arbeitsuchenden in der Regel nicht mitwirken.

Die technische Abwicklung der Förderung vom Antrag bis zur Schlussabrechnung ist aus betrieblicher Sicht unkompliziert, wobei die Unterstützung der Vermittlungsfachkräfte gewürdigt wird. In vielen Fällen gaben die betrieblichen Gesprächspartner an, dass sie auch bei verweigerter Förderung die betreffende Person eingestellt hätten. Eine Förderzusage vermag die betriebliche Bewertung der konkreten Person nicht grundlegend zu ändern; eine Ausnahme stellt allenfalls die Bewertung schwerbehinderter Personen dar. Die Wirkung des Eingliederungszuschusses, das betriebliche Rekrutierungsverhalten zu *ändern*, muss daher als gering bewertet werden. Faktisch geht es den Betrieben um eine Anerkennung ihres besonderen arbeitsmarktpolitischen Beitrages, den sie durch die Einstellung eines Bewerbers mit Vermittlungshemmnissen leisten. Schutz gegen Mitnahme bieten aus Vermittlersicht – über die Nachbeschäftigungspflicht hinausgehend – die nur schwer spezifizierbare „Erfahrung“ im Vermittlungsgeschäft, eine genaue Beobachtung des Verbleibs der geförderten Personen im Betrieb und eine präzise Begründung der Fördernotwendigkeit.

Die betrieblichen Gesprächspartner berichteten weitgehend übereinstimmend, dass ein bewerberseitiger Hinweis auf eine Förderung die Chancen weder verbessert noch verschlechtert. Lediglich bei Betrieben im starken Kostenwettbewerb kann ein solcher Hinweis von vornherein für verbesserte Chancen sorgen. Zugleich wurde von den betrieblichen Personalverantwortlichen betont, dass ein offensives Werben seitens der Bewerber mit der Förderung eher stigmatisierend wirkt.

Im Rahmen unserer Untersuchung war in den Gebieten mit kommunaler Allein-zuständigkeit für die Wahrnehmung der Aufgaben nach SGB II keine Konkurrenz zwischen Agenturen und Grundsicherungsstellen hinsichtlich des Einsatzes von Eingliederungszuschüssen zu beobachten. Wesentlicher Grund ist, dass die meisten Betriebe entweder mit der Agentur oder der Grundsicherungsstelle zusammenarbeiten und daher auf der „Nachfrageseite“ keine Konkurrenzsituation besteht. Wenn Betriebe mit beiden Formen der Arbeitsverwaltung zusammenarbeiten, ist eine derartige Konkurrenz aber nicht auszuschließen.

In den von uns untersuchten Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen spielen Gender Mainstreaming und Frauenförderung in der Handhabung von Eingliederungszuschüssen praktisch keine Rolle. Dies dürfte zu der statistisch nachweisbar selteneren Förderung von Frauen mit Eingliederungszuschüssen beitragen; der wichtigere Grund hierfür ist jedoch in der schwachen Steuerungswirkung der Förderung durch die Vermittlungsfachkräfte aufgrund der dominant „reaktiven“ Verhandlungskonstellation zu sehen.

*Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte (§ 219 SGB III):* Nach übereinstimmender Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und Schwerbehinderte ist ein Eingliederungszuschuss für Integrationen aus ihrem Kundenkreis unerlässlich. Sie heben sich damit von den übrigen Fach- und Führungskräften in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen ab, unter denen auch skeptische Stimmen zum Stellenwert des Eingliederungszuschusses waren. Auch die Möglichkeit zur Probebeschäftigung wird positiv bewertet. Um den Rehabilitanden und Schwerbehinderten einen Nachteilsausgleich gegenüber den übrigen Geförderten zu bewahren, wird ein Fördervorsprung allgemein befürwortet bzw. die Ausweitung der Möglichkeit zur Probebeschäftigung über Rehabilitanden und Schwerbehinderte hinaus abgelehnt.

*Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f SGB III):*

Trotz unterschiedlicher Fördervoraussetzungen im Detail und einem Fördervorrang gegenüber dem „regulären“ Eingliederungszuschuss nach § 218 SGB III behandeln Vermittlungsfachkräfte den Eingliederungszuschuss für Ältere und den „generellen“ Eingliederungszuschuss nach § 218 als wechselseitig austauschbar. Sie nutzen den Eingliederungszuschuss für Ältere insbesondere, um Förderdauern (von bis zu drei Jahren) zu ermöglichen, die mit dem „generellen“ Eingliederungszuschuss nicht erreicht werden können. Aufgrund einer langen Mindestförderdauer von zwölf Monaten ist diese Fördervariante relativ unflexibel, aufgrund der fehlenden Nachbeschäftigungspflicht ist der Schutz vor Mitnahme nur abgeschwächt. Die Altersgrenze von 50 Jahren wirkt diskriminierend.

*Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer (§ 223 SGB III):*

Da bereits bislang von Vermittlungsfachkräften an ausgewählte Arbeitsuchende – orientiert an Vermittlungshemmnissen und nicht begrenzt auf Ältere – informelle Quasi-Gutscheine gegeben wurden, die sie zur Arbeitsuche einsetzen konnten, fügt der Eingliederungsgutschein nach § 223 wenig Neues hinzu, sieht man einmal von dem Rechtsanspruch für jene Älteren ab, die bereits seit mehr als zwölf Monaten Arbeitslosengeld beziehen. Zum Eingliederungsgutschein existiert kein Monitoring, das etwa die Zahl der ausgegebenen Gutscheine erfasst oder ausgegebene, verfallene und eingereichte Gutscheine erfassen würde. Die Einschätzungen von Vermittlungsfachkräften und Führungskräften der Agenturen und Grundsicherungsstellen, aber auch von Arbeitsuchenden, zum Eingliederungsgutschein sind ambivalent. Einerseits wird die erhöhte Transparenz zur Förderfähigkeit positiv vermerkt, andererseits werden stigmatisierende Wirkungen befürchtet. Aus betrieblicher Sicht hat ein bewerberseitiger Hinweis auf die Förderfähigkeit in der Regel nur geringe Auswirkungen. Aufgrund einer internen Geschäftsanweisung der BA wird – entgegen einer vom Gesetzgeber vorgenommenen Klarstellung – der Eingliederungsgutschein für Ältere, die bereits seit mehr als zwölf Monaten Arbeitslosengeld beziehen, als Ermessensleistung – statt als Anspruchsleistung – behandelt, wenn sie zugleich Leistungen nach dem SGB II beziehen. Die ohnehin stark eingegrenzte Anwendbarkeit des Eingliederungsgutscheins im Rechtskreis des SGB II wird dadurch entgegen der Intention des Gesetzgebers zusätzlich eingeschränkt.

*Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer und Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421o, p SGB III):*

Beide Varianten für jüngere Arbeitnehmer werden vergleichsweise selten in Anspruch genommen. Gründe hierfür sind der beim Qualifizierungszuschuss hohe bürokratische Aufwand, da ein Qualifizierungsplan vorgelegt werden muss, die geringe Förderung in beiden Varianten wegen der Deckelung des förderfähigen Entgelts auf 1.000 Euro und der fehlende betriebliche Bedarf an diesen Fördervarianten. Vermittlungsfachkräfte halten andere Maßnahmen wie Praktikum, berufsvorbereitende Maßnahmen und Ausbildungsbonus für geeignetere Instrumente zur Förderung jüngerer Arbeitsuchender ohne Berufsausbildung. Je nach regionaler Arbeitsmarktstruktur und -lage können jüngere Arbeitsuchende, die keine Berufsausbildung (mehr) anstreben, auch ohne jede weitere Förderung in den Hilfskraftbereich vermittelt werden; der Einsatz finanzieller Mittel in Form eines Qualifizierungszuschusses erscheint den Vermittlungsfachkräften hier nicht geboten. Der anfangs bestehende Widerspruch zwischen dem Auftrag zur „Sofortaktivierung“, wodurch Arbeitslosigkeit unterbrochen wird, und der Fördervoraussetzung, dass jüngere Arbeitnehmer mindestens sechs Monate arbeitslos sein müssen, wurde erst

nachträglich durch die gesetzliche Klarstellung aufgehoben, dass bestimmte Aktivierungsmaßnahmen die Arbeitslosigkeit nicht unterbrechen, hat aber dazu beigetragen, dass diesen Fördervarianten von vornherein nur eine randständige Rolle eingeräumt wurden.

### *Die zentralen Handlungsempfehlungen*

Eine Klarstellung der Begriffe von Vermittlungshemmnissen, Minderleistungen und insbesondere Eingliederungserfordernissen ist dringend erforderlich. Aufgrund von anhaltenden Problemen bei der Feststellung der Minderleistungen empfehlen wir, als Kriterium das Vermittlungshemmnis in den Vordergrund zu stellen; dies würde der öffentlichen Arbeitsverwaltung auch größere Steuerungsmöglichkeiten in der Vergabe der Eingliederungszuschüsse eröffnen.

Die nach 2004 vorgenommene Ausdifferenzierung der Fördervarianten hat sich nicht bewährt und sollte zurückgenommen werden, allerdings sollte wie bisher der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene Schwerbehinderte fortgeführt werden. Wenn überhaupt besondere Förderkonditionen für Ältere oder Jüngere beabsichtigt sind, können sie ebenso gut als Absätze in den § 218 SGB III integriert werden. Dies hätte den Vorteil, dass die grundlegenden Fördervoraussetzungen etwa zu Vermittlungshemmnissen und zur Nachbeschäftigungspflicht einheitlich sind. Die im Planungsprozess verabredete Budgetierung der Eingliederungszuschüsse sollte sich stärker als bisher an der regionalen Arbeitsmarktlage ausrichten.

In seiner gegenwärtigen Form ist der Eingliederungsgutschein zu kompliziert angelegt. Eine spezifische Wirkung dieses Instruments ist nicht zu erwarten, solange Betriebe durch aktives Nachfragen eine Förderung erhalten können und in den Agenturen und Grundsicherungsstellen – neben dem Eingliederungsgutschein nach § 223 – Quasi-Gutscheine an Arbeitsuchende ausgehändigt werden. Doch der Eingliederungsgutschein bietet eine Reihe konzeptioneller Vorteile. Insbesondere können die Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen den Zugang in die Förderung wirksam steuern. Eine Wirkung des Gutscheins ist aber erst dann zu erwarten, wenn Betriebe nicht mehr eigeninitiativ eine Förderung beantragen können und die Eingliederungszuschüsse in ihrer herkömmlichen Form geschlossen werden. Da dies auch mit Risiken verbunden ist, insbesondere der Stigmatisierung von Inhabern der Gutscheine, sollte ein solcher Umstieg zunächst in einem begrenzten regionalen Rahmen erprobt werden.



## Kurzfassung

Eingliederungszuschüsse gehören zu den wichtigsten Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie zielen darauf, die Chancen von Arbeitsuchenden mit Vermittlungshemmnissen auf ein neues sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zu verbessern, indem Arbeitgeber einen befristeten Zuschuss zu den Lohnkosten und Sozialversicherungsbeiträgen erhalten. In den Arbeitsagenturen und Jobcentern gelten Eingliederungszuschüsse überwiegend als geeignetes Instrument, um Personen mit Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Zuschüsse sind aber – unter anderem wegen möglicher Mitnahmeeffekte – nicht unumstritten.

Die vorliegende Untersuchung rekonstruiert die Handhabung der Eingliederungszuschüsse durch Vermittlungsfachkräfte, betriebliche Personalverantwortliche und Arbeitsuchende. Die Ergebnisse zeigen, dass die Wirkungen der Eingliederungszuschüsse wesentlich von den betrieblichen Personalstrategien abhängen, die von den Vermittlungsfachkräften nur begrenzt beobachtet und beeinflusst werden können.

Grundlage der Untersuchung sind Fallstudien in Arbeitsagenturen, Grundsicherungsstellen und Betrieben sowie Gruppendiskussionen mit geförderten Arbeitnehmern.